

Преглед на законодателството: Измененията в Закона за достъп до обществена информация

Александър Кашъмов
ръководител на правния екип на ПДИ



Най-важното събитие през 2008 г. от гледна точка на законодателството, свързано с правото на достъп до информация и прозрачността на управлението, е приемането на изменения и допълнения в Закона за достъп до обществена информация /ЗДОИ/. Измененията бяха обнародвани на 5 декември 2008 г.

Новоприетите текстове отразяват необходими изменения, които Програма Достъп до Информация (ПДИ) формулира през 2007 г. и 2008 г. в годишните си доклади за Състоянието на достъпа до информация в България. Те са основани на широка дискусия и обсъждане с 98 български неправителствени организации през 2007 - 2008 г. на кръгли маси из цялата страна и на Национална кръгла маса в столицата, както и на широко онлайн обсъждане с участието на 68 неправителствени организации от целия свят (www.foiadvocates.net).

Законодателните изменения са резултат от обединяването на два законопроекта, внесени от народни представители през 2008 г. На 4 юли 2008 г. Бојко Великов и група народни представители внесоха одобрен от Комисията за борба с корупцията текст на проект на изменение и допълнение на ЗДОИ, свързан с по-добро регулиране на ограниченията на правото на достъп до обществена информация, и по-конкретно с ограничителното тълкуване на защитата на търговската тайна. Текстове бяха създадени след изслушването от комисията на становище на ПДИ и съставянето на работна група с участието на представители от ПДИ, сп. „Правен свят“, Българската търговско-промишлена палата и Българска стопанска камара. Изработените текстове бяха внесени в парламента след одобрение от комисията.

Изменения в ЗДОИ, също на основата на становището на ПДИ от март 2008г., бяха внесени малко по-рано през годината /на 28 май 2008 г./ и със законопроект на народния представител Мартин Димитров. Те съдържаха и някои от предложените, но неприети през предходната 2007 г. текстове, свързани с онлайн публикуването на информация.

Общият момент в двата законопроекта бе целта да се ограничи приложението на ограничението на правото на информация, свързано със защита на търговската тайна. С почти безпрецедентно мно-

ТЕМИТЕ В БРОЯ:

Преглед на законодателството:
Измененията в Закона за достъп до обществена информация
От съдебната зала: **Върховният административен съд отмени текст от обжалваната от ПДИ Наредба 40**

(Случаи) **Без коментар**

От координаторската мрежа:
Новите корифеи в достъпа до информация

Община Варна не спазва Закона за достъп до информация

Достъпниците по света: С какво застъпниците за свобода на информацията ще запомнят 2008 г.?

Европейският съд по правата на човека: Базата данни от ДНК на Великобритания е нарушение на чл. 8 от Европейската конвенция за правата на човека

Новини

Весела Коледа и
Щастлива Нова Година!
Екипът на Програма Достъп до
Информация Ви пожелава здраве
и успешни начинания през 2009 г.!

Merry Christmas and a
Happy New Year!
The team of Access to Information
Programme wishes you health and
successful initiatives in 2009!



зинство проектите преминаха през съответните парламентарни комисии, а същото се случи и с обединения вариант на водещата Комисия за гражданско общество и медиуми преди второ четене.

Основните моменти в измененията на ЗДОИ са:

1. Разширяване на кръга на задължените субекти - чрез включването на:

- териториалните звена на органите на власт,
- физическите и юридически лица, получаващи средства от фондове, проекти или програми на Европейския съюз,
- финансирани или контролирани от държавата търговци.

2. Въвеждане на изискване институциите да публикуват обществена информация онлайн.

3. Стриктно обвързване на понятието „търговска тайна“ с възможността за нелоялна конкуренция между търговци и въвеждане на задължение за посочване на обстоятелствата, които водят до такава.

4. Въвеждане на проверка за наличие на надделяващ обществен интерес от разкриването на информация, която би представлявала търговска тайна.

5. Превръщането на задължението за предоставяне на частичен достъп от пожелание в императив.

Трябва да се отбележи, че направените промени напълно съответстват на европейските стандарти и се явяват исторически паралелни на новоприетата Конвенция на Съвета на Европа за достъп до официални документи (гласувана на 27 ноември 2008 г. от Комитета на Министрите). През 2009 г. конвенцията ще бъде открита за подписване от страните-членки на Съвета на Европа.

Следва да се отдели внимание на всяка от отделните групи промени, за да се придобие представа за очаквания ефект върху прилагането на закона.

Разширяване на кръга на задължените по закона

Въвеждането на задължение за всички териториални структури на институциите на изпълнител-

ната власт да предоставят информация по закона, се появи като тема доста отдавна. Текстовете за изменения на ЗДОИ в тази посока бяха внесени още през 2001 г. в предишното Народно събрание от група народни представители, гласувани на първо четене и забравени, особено след като в един от докладите на Европейската комисия за напредъка на България успешно бе пробутана лъжата, че са окончателно приети. Смисълът на разширяването на кръга на задължените тук е ясен - да не се разкарват гражданите из цялата страна, за да получат искания достъп. Проблемът се оказва значителен, особено когато институциите подхождат стриктно формалистично и държат заявителят да си подпише приемо-предавателния протокол за предоставените документи.

Промяната е съответна на изискването на новата Конвенция за достъп до официални документи, която разпростира задължението за даване на информация и върху териториални звена на органите на власт. Следва да се подчертае, че Конвенцията създава минимален стандарт, т.е. отклонение от това положение не е допустимо.

Сериозна стъпка напред е и задължаването на всички, които харчат европейски пари, да предоставят информация за това. Вместо да се крие информация зад паравана на търговската тайна или „засегнатост на третото лице“ - контрагент по договор за получаване на такива средства, данните следва да са публични. Както договаряният държавен орган, така и получателят на средства са задължени да предоставят такава информация при поискване, а от последния не следва да се иска съгласие за това - чл. 31, ал. 5 от ЗДОИ. Едва ли е нужно да се казва какви проблеми пораждаше досега липсата на прозрачност за харченето на тези средства.

Следва да се подчертае, че за първи път задължение за предоставяне на информация по ЗДОИ е възложено на определени категории фирми, контролирани от държавата. Практиката по прилагането на закона показва голямо търсене на такава информация през годините и сега вече гражданите имат правото на нея.

Публикуване в интернет

С чл. 15а от ЗДОИ се предвиди задължение за онлайн публикуване на информацията по чл. 14 и 15 от

закона. Тази информация следва да се публикува още от 2000 г. с цел по-голяма прозрачност на институциите /чл.15/ или с цел охраната на определени права и обществен интереси /чл.14/. В действителност обаче доста малка част от тази информация се публикуваше досега онлайн, въпреки увеличението на публичната администрация /над 80 % от институциите на публичната власт имат интернет страници, според годишния доклад на Министъра на държавната администрация и административната реформа за 2007г./. Темата е подробно разгледана в годишните доклади на ПДИ за състоянието на достъпа до информация през 2006 и 2007г.

Наистина сравнението с други национални закони, които предвиждат онлайн публикуване на информация, показва доста лаконична уредба у нас. Подходът в други случаи е или изброяването на категории информация, подлежащи на публикуване, или създаване на задължение за институциите да създадат свои схеми за публикуване. Така или иначе, императивното задължение да се оповестява онлайн информацията е крачка напред в сравнение досегашното състояние.

Прилагане на ограничението, свързано със защита на т.нар. „търговска тайна“

Три изменения в ЗДОИ ограничават приложение на търговската тайна като ограничение на правото на информация. Първо, запитаната публична институция не следва да иска съгласие от третото засегнато лице всеки път, когато със заявление е поискана информация, отнасяща се до него. Крачка напред в тази посока бе направена и в практиката по ЗДОИ през 2008 г. С две решения от месец октомври Върховният административен съд ясно изведе задължение за административния орган да провери във всеки един случай наличие на засегнатост на права или законни интереси на третото лице - търговец.

Нова разпоредба в ЗДОИ възлага задължения и на самото трето лице-търговец. Неговото несъгласие за даване на информацията вече не е достатъчно - то трябва да обоснове, че предоставянето на документ би го поставило в условия на нелоялна конкуренция /чл.17, ал.3 от ЗДОИ/. Преценка дали обосновката е убедителна ще се прави от административния орган, получила заявлението за достъп,

а впоследствие от съда.

Надделяващ обществен интерес

Дори и когато дадена информация обосновано е защитена с търговска тайна, ако е налице надделяващ обществен интерес, тя следва да се разкрие. Това означава, че за всеки конкретен случай следва да се преценява ползата за обществото от разкриването на съответната информация. Така простият факт на наличие на клауза за конфиденциалност в даден договор няма да е достатъчен. Ще следва да се прецени и правата и интересите на колко хора зависят от информацията и може ли да бъдат защитени, без да са предостави тя. Преценката отново следва да се прави от съответната административна структура, респ. от съда.

Преценката за надделяващ обществен интерес ще следва да се прави не само в случаите на търговска тайна. Тя е релевантна и за всеки друг случай на засягане на права на някое трето лице, както и в случаите, когато се иска достъп до информация, свързана с подготовката на крайно административно решение.

Частичен достъп

Ползвателите ЗДОИ знаят, че имат право на т.нар. частичен достъп. Когато част от исканата информация попада в дадено ограничение, а останалата част е извън обхвата на неговата защита, може да бъде даден достъп до част от документ, като се заличи текста на останалата част. Някои съдебни състави тълкуваха употребения в закона израз „може“ като свобода на преценка от страна на администрацията, която не подлежи на съдебен контрол за законосъобразност. С измененията на ЗДОИ бе дадена категорична формулировка, поради което вече стриктно да се предостави достъп до частта, която не попада в обхвата на защитения интерес.

Как ще заработят измененията, ще покаже практиката. Важното е, че те са насочени към погребяване на съществуващия стандарт и някои от създадените практики. Както при активно упражняване на правата по закона, така и по инициатива на публичните институции би следвало процесът на предоставяне на информация да се подобри.

Със свое решение от 11.12.2008 г. петчленен състав на ВАС отмени решението на тричленен състав от 17.07.2008 г., с което бе отхвърлена жалбата на ПДИ срещу незаконосъобразността на приетата през януари Наредба № 40 на МВР и ДАИТС за съхраняването и предоставянето на данни от мобилните и интернет операторите. Петчленният състав отмени чл. 5 от атакуваната наредба.

С чл. 5 от Наредба 40 се създават три режима на достъп до съхраняваните от предприятията, предоставящи обществени електронни съобщителни мрежи и/или услуги::

- пасивен технически достъп чрез компютърен терминал на дирекция „Оперативно-техническа информация“ при МВР за нуждите на оперативно-издирвателната дейност;
- достъп на разследващите органи, прокуратурата и съда „за нуждите на наказателния процес“;
- достъп на службите за сигурност и обществен ред „в случай на необходимост, свързана с националната сигурност“.

Приемането на Наредбата през януари 2008 г. бе посрещнато с вълна от възмущение и критики от страна на гражданското общество и бизнеса, поради сериозното вмешателство в личната неприкосновеност и кореспонденцията. Според текстовете на самата наредба, тя е приета в изпълнение на европейската Директива 2006/24/ЕО. Съгласно нея т.нар. предприятия, предоставящи обществени електронни мрежи и услуги, са длъжни да запазват данните за всяко мобилно повикване: дата и час, място и страни по комуникацията, както и за всяко електронно съобщение (чрез интернет).

С жалба, подадена на 19 март 2008 г. до Върховния административен съд (ВАС), Програма Достъп до Информация (ПДИ) постави въпроса за законността и конституционността на така приетата наредба. Тричленен състав на Върховния административен съд отхвърли жалбата с решение от 17 юли 2008 г., без да се произнесе по наведените в жалбата аргументи за противоречие с чл. 32 и чл. 34 от Конституцията, както и с чл. 8 от Европейската конвенция за правата на човека.

В своето решение от 11.12.2008 г. петчленен състав на ВАС приема, че нормата на чл. 5 не поставя никакви ограничения по отношение данните, до които се разрешава достъпът чрез компютърен терминал, а изразът „за нуждите на оперативно-издирвателната дейност“ е много общ и не дава гаранции за спазване на чл. 32, ал. 1 от Конституцията, че личният живот на гражданите е неприкосновен. Също така, не се поставят условия, пренатсващи злоупотреба с възможността да се нарушават конституционно гарантирани права на гражданите. Не е предвидено препращане към специалните закони - НПК, Закон за специалните разузнавателни средства, Закон за защита на личните данни, в които са конкретизирани предпоставките за допускане достъп до определени данни, свързани с личния живот и личните данни на отделната личност.

Съдът е категоричен, че националните закони следва да съблюдават принципа, въведен с чл. 8 от Европейската конвенция за правата на човека, според която всеки има право на зачитане на неговия личен и семеен живот, на неговото жилище и тайната на неговата кореспонденция, а намесата на държавните власти в ползването на това право е недопустима. Националните правни норми трябва да въвеждат разбираеми и ясно формулирани основания, както за достъпа до данни от личния живот на гражданите, така и за процедурата за тяхното получаване. В чл. 5 от наредбата липсва яснота по отношение гарантиране правото на защита срещу незаконна намеса в личния и семейния живот на гражданите, което обуславя противоречието на нормата с чл. 8 от ЕКПЧ, с текстове от Директива 2006/24/ЕО, с чл. 32 и чл. 34 от Конституцията.

Информация за кампанията на ПДИ срещу Наредба 40 може да намерите на нашата Интернет страница.



Дарина Палова, ПДИ

„Да живееш в света така, като че ли това не е свят, да спазваш закона и все пак да стоиш над него, да притежаваш, „сякаш не притежаваш“, и да се отказваш, без това да изглежда отказ - единствен хуморът е способен да въплъти всички тези обичани и често изразявани повели на една висша житейска мъдрост,,

Х. Хесе

И тази година подбрахме някои от случаите, които получихме през годината, за да ги публикуваме в последния брой на нашия бюлетин без коментар. Причините за това накратко са следните:

1. Отделът за коментари излезе в почивка, поради настъпилото преждевременно изтощение от перманентна злоупотреба с анализи и мисли.
2. Поради недостиг на място в базата данни с получените случаи, част от тях обявиха стачка, напуснаха редиците на чакащите за коментар и избягаха в неизвестна посока. За щастие, останаха няколко - по-веселите и с по-лек характер, за които липсата на коментар не е чак болка за умиране (в случая - повод за бягство).

3. Между смешното и тъжното понякога разликата е толкова малка! Ако обичате да тъгувате, можете да прочетете тези случаи от тъжната им страна. В противен случай, надяваме се да ви подарим с тях поне по някоя скромна Коледна усмивка!

Весели празници!

Природозащитници - вредители

Екозащитници не получиха отговор от общинската управа за това кой е оператор на градското сметище в Разград. Питането бе отправено от „Клуба на младия природолюбител в града“, като поводът за него станаха сигналите, че фирмата, която почиства Разград, определя цените за експлоатация на сметището, без да има законово право на това. Отговор не бе даден, с обяснението, че „заради разни организации, градът не може да остане заринат с боклуци“.

Без вина виновен

В края на почивните дни една от информационните агенции оповести данни за катастрофа в Добрич, в която единият от пътуващите е ранен. Тъй като Пресцентърът на Областна дирекция „Полиция“ - Добрич, в почивен ден почти никога не изпраща информация, а тя винаги се оповестява на следващия ден, кореспондентът на БТВ в града решава да позвъни на дюзателя по случая, служител в РПУ-Балчик. Понеже липсва каквато и да е информация, журналистът иска да знае в коя болница е настанен раненият, в отговор служителят на реда отговоря - „за изнасяне на информация ще заведа досъдебно производство срещу вас.“

Повикайте Неволята!

„Гражданска защита“ в Смолян е отказала информация на кореспондента на в. „Труд“ Петя Гайдарова за бедстващи туристи по пътя от хижа „Пашалийца“ над село Павелско. Там били затрупани 4 автомобила с часове. За да се спасят от пресните, туристите подали сигнал в „Гражданска защита“, като междувременно известили и пресата. Според Гайдарова информацията от „Гражданска защита“ е отказана, защото всъщност институцията не е помогнала на изпадналите в беда хора. Те са били спасени от селяни от Павелско с частен трактор, който ги измъкнал от пресните.

Пазаруване по правилата

Репортерът Сълза Стаменова пазарува в една от най-големите търговски вериги в Шумен СБА - Трънчев и плаща на касата с карта. Касиерката ѝ иска и личната карта. Тя отказва да си даде данните и вика управителката на магазина. Нейното обяснение е, че в магазина вече въвеждат такава практика, за да дисциплинират клиентите си и да им създадат нова култура на пазаруване.

на стр. 6

**Новите корифеи в достъп до информация
(Преразказ по събитие с елементи
на много лично отношение)**

Веселка Венкова, координатор на ПДИ в Пловдив



Когато координатор на ПДИ получи покана за представяне на практически наръчник за достъп до обществена информация, защита на личните данни и класифицираната информация, зарязва всичките си журналистически ангажменти и тръгва да разбере какво ново на „пазара“. От предложението се разбираше още, че става дума за проект на българската неправителствена организация асоциация „Форум“ за „отворена и ефективна работа с медиите на публичната администрация: общини, областни управи и структури на НАП“. Асоциацията стартира своята работа в края на 2007 г., след изтеглянето на Американската агенция за международно развитие (USAID) от страната, с цел продължаване на добрите практики и прилагане на натрупания до момента опит в сферата на доброто управление, съдебната реформа и борбата с корупцията. Учредили са я членове на екипите на големите проекти за България на USAID.

И така на 4 декември в новотел „Пловдив“, пред предимно пишещи, бе представен „практически наръчник за журналисти и граждани за достъп до обществена информация, защита на личните данни и класифицираната информация, който съдържа най-актуалната информация по темата“. Този продукт, бяха отбелязали надлежно организаторите в поканата, е част от проект на асоциацията по оперативна програма „Административен капацитет“ на Европейския съюз. Проектът бил насочен като цяло към подобряване работата на публичната администрация с медиите. Поканени били за двудневен обучителен семинар кметове на общини, областни управители, директори на НАП и техните експерти „Връзки с обществеността“. Темата му най-общо бе „ефективна работа с медиите и отворена информационна политика към населението, с цел повишаване на общественото доверие в работата на техните административни структури“.

„Гражданите и администрацията - от двете страни на закона“ (Наръчник за достъп до обществена информация, защита на класифицираната информация и на личните данни. Работа с нормативни актове.

на стр. 7

от стр. 5

Група под прикритие

В цеха на производител на чист етилов алкохол във Враца е дошла проверка от мобилна митническа група. Собственикът на цеха допуснал групата за проверка, но впоследствие пуснал жалба до директора на Централно управление „Митници“, в която е настоял да му бъдат разяснени по какви правила работи мобилната група. Получава отговор, че регламентът на тяхната дейност е служебна тайна.

Без думи

Журналисти от в. „Позвънете новини“ поускали информация от Община Варна за подадените в общината жалби срещу уличните кучета. В информационния център ги посъветвали да изпратят написаните въпроси със заявление по електронната поща. Повече от месец журналистите очакват отговор. След 30 дни мълчание главният секретар на общината казва, че по нета не може да се пуска заявление и за това няма отговор.

Мъдро решение

В Сливен има две дружества на художниците. Общината има сключен договор, с който предоставя на едното дружество изложбена площ в сградата на общината срещу определени условия. От другото дружество сигнализираха, че общината отказва да им предостави договора под предлог, че срокът му е изтекъл. В този смисъл нямало никакво значение какъв е бил договорът, сега двете дружества трябвало - според общината - да намерят начин да ползват заедно изложбената зала и трябвало да се води такъв конструктивен разговор, а не да се търсят стари договори.

Практически съвети) е цялото наименование на изданието, което преди началото на форума представяше в интервюта на електронни медии Мария Карагьозова, председател на Управителния съвет на асоциация „Форум“. „Кои са задължените субекти по ЗДОИ?“, попитах симпатичната млада дама, след като угасна камерата на една от пловдивските телевизии. „В какъв смисъл?“, отвърна тя. Поясних, че това са длъжните да предоставят обществена информация на гражданите. „Не знам, не мога да Ви кажа, авторът не е тук, възпрепятстван е!“... Бе пояснено обаче, че става дума за колежата от в. „Сега“ Красимир Добрев, чието име е изписано и на титулната страница на помагалото.

40 минути след обявения час в залата имаше 6 души, сред които кметът на Враца Тотю Младенов, но медиите настояха и събитието започна. Другите участници се очакваха, защото техният модул от обучителния семинар започваше следобед. Трябваше да пристигнат общо 35-40 души от цялата страна.

От експозето на Карагьозова стана ясно, че наръчникът е - продукт, в рамките на по-голям проект, чиято цел била да се обучат администрациите да успяват да рекламират по-добре своите добри дейности“. Дамата обясни как щели да учат публичната администрация да се отваря към гражданите и медиите. Не стана дума нито за ОПАК, нито за съвместната работа на НПО и държавната администрация в лицето на МДААР по конкретния проект и пр. Карагьозова обаче заяви, че публичните институции основателно отказват информация, но гражданите, като не познават „закона“ (така тя наричаше ЗДОИ, който без да ще показва, че също не познава!), започвали да се жалват НЕОСНОВАТЕЛНО“.

Думата взе Петко Георгиев, изпълнителен директор на „ПроМедия“. Стана ясно, че той и колежката му Юлияна Тончева са обучителите на семинара за администратори.

Георгиев бодро обясни как след обучението представителите на администрациите, които са дошли на семинара им, ще се превърнат в пример за прозрачност и откритост. Доиде ред, или по-скоро си го взехме, за въпроси и попитах дали обучението ще е през призмата на информационните закони, защото административните „кагри“ не ги познават достатъчно добре, предвид и на мандатността в уп-

равленските органи. Тук Петко Георгиев започна да обяснява как работи с ПДИ (нито дума обаче за това, че е член на Управителния съвет на Програма Достъп до Информация!), но колко несвършени били трите закона, които (да ми прости, ако иска) с голям зор и с грешки изброи поименно. Поправките в ЗДОИ, заявления, откази, дела и пр. - не бяха предмет на отговора му. Накрая каза, че не е специалист по законите и с Юлияна щели да обучават в пиарски техники, защото били медийни експерти. След което обясни как всяка година на 1 октомври с ПДИ чествали Деня на правото да знам... Следва диалог:

В. В. (реплика) Международен, на 28 септември!

П. Г. Тази година беше на 1 октомври.

В. В. И тази беше на 28 септември, неделя! Извинете.

На тръгване попитах публично Мария Карагьозова откога тяхното НПО работи по тази тематика. За пръв път - беше отговорът. Момичето поясни още, че към въпросния наръчник има CD, в което била цялата информация, която всеки можел да си качва на електронните страници и пр., за да се просвещава гражданите. Попитах за авторските права на колежата, все пак името му е изписано върху 100-страничната луксозна книга, формат А4! Няма авторски права върху материала Красимир Добрев, защото им ги бил преотстъпил...

Наръчникът е чудесен за хора, които за пръв път чуват за ЗДОИ, ЗЗЛД и ЗЗКИ. В него за разлика от Петковия отговор няма и намек за 12-годишната дейност на ПДИ, да не говорим за последните поправки в ЗДОИ, десетките семинари в страната, за Международния ден на правото да знам, идеята за който е на екипа на ПДИ. В приложенията - съдебни решения, свързани с прилагането на информационните закони, адв. Кирил Терзийски от правния отдел на ПДИ е жалбоподателят Терзийски.

Това е. Хората са започнали на чисто по приоритетна ос „Добро управление“, а на 17 декември 2008 г. министър Николай Василев отчете, че средствата по ОПАК за 2007 г. били 100 процента усвоени. Аплаузи! Имало едни пари от ЕС за усвояване, усвоени са. Рапорт даген! И всичко започва отначало. Но ако така я караме, няма как българските граждани скоро да станат информирани потребители на основните си човешки права.



Община Варна все още не е подготвена да работи по Закона за достъп до обществената информация. Това стана ясно след разглеждането на конкретен казус по време на двудневния обучителен семинар „Прозрачност, отчетност, ефективност - пътят към доброто управление“, организиран от Черноморска мрежа на неправителствените организации във Варна.

Журналистката Росица Колева от варненското издание на в. „Позвънете новини“, представи пред участниците в семинара своя опит да получи информация от общинската администрация, възползвайки се от правото, дадено от Закона за достъп до обществена информация.

Тя изпратила въпроси до главния секретар на общината във връзка с изготвен от нея екологичен проект. Питанията били отправени със заявление според изискването в закона. Въпреки че срокът за отговор е две седмици, в последния ден преди изтичането му от общината изпратили отговор,

че въпросите са пренасочени в ресорна дирекция по компетентност, разказа журналистката. След още 14 дни тя бил уведомена с ново писмо, че исканата информация е категоризирана като служебна, тъй като е на ниво проект, но до нея се разрешава достъп, след като питащият заяви правния си интерес. Колежката удостоверила, че е журналист, но сагата не приключила до там. Оказало се, че даването на информация по този закон е новост за общинската администрация и чиновниците, които трябвало да изготвят отговорите, изобщо не са наясно как да процедурат. Служителите не знаели дори как да изискат да се заплати таксата за предоставената справка на писмен носител, което е заложено в закона. Уточняването на процедурата отнело на репортерката неколкодневно ходене между етажите на общината, докато най-после получи отговор. Предоставената информация била обща и конкретни отговори на зададените въпроси липсвали. По-скоро отговорът бил отбий номер, колкото да се спазят законовите срокове след протакането.

Според Закона за достъп до обществената информация не се изисква заявяване на правен интерес и в този случай Община Варна е допуснала закононарушение. Това заяви адвокат Александър Асенов от Центъра за екологично право и застъпничество, след като се запознал със случая. Трябва да има преценка за интерес при използване на обществена информация. В случая не се изисква доказване на интерес. Адвокат Асенов даде пример за злоупотреба с изискването за изрично съгласие на трето лице с емблематичния случай във Варна - сечта на градинката до бившия хотел „Севастопол“. При исканата информация от екологични организации администрацията отказа, заради търговска тайна, припомни Асенов. По време на семинара той подробно запознал участниците с най-важните моменти от ЗДОИ, Закона за защита на личните данни, Закона за местното самоуправление и местна администрация и Закона за защита на класифицираната информация.

Община Варна беше номинирана тази година в Деня на правото да знам за получаване на отрицателна награда „Катинар“ или „Ключ“, заради ограничаване на достъпа на граждани до обществена информация.

На семинара стана ясно, че има участници и представители на НПО, които не само не познават Закона за достъп до информация, но не са и чували за него. Както и за задължените субекти, които да я предоставят.

Достъпниците по света: С какво застъпниците за свобода на информацията ще запомнят 2008 година?

Ралица Кацарска, ПДИ



Ралица Кацарска, ПДИ

През 2008 година Програма Достъп до Информация продължи добрата практика да информира за интересни и значими събития в областта на достъпа до информация от целия свят чрез новините и специалните рубрики „Достъпниците по света“ и „Европейски практики“ на месечния бюлетин.

След повече от две години кампания, на 27 ноември 2008 г. Съветът на Европа **прие първият в света правнозадължителен документ, гарантиращ достъпа до информация - Конвенция за достъп до официални документи**. Изработването на текста на Конвенция за достъп до официални документи започна през януари 2006 г. и бе съпроводена от мащабна кампания от страна на трите наблюдаващи граждански организации - Access Info Europe, Article 19 и Правна Инициатива на Отворено общество, за залагане на по-високи стандарти в международния договор, който да гарантират достъпа до информация. В кампанията за по-високи стандарти в областта на достъпа до информация, който да бъдат отразени в текстовете

на Конвенцията се включиха освен трите организации, със статут на наблюдатели, още 250 граждански организации, дванадесет европейски информационни комисари, няколко правителства и членовете на Парламентарната асамблея на Съвета на Европа (в свое становище от 3 октомври 2008 г.). Препоръките не бяха взети предвид при приемането на текста на Конвенцията. Сега застъпниците настояват за силен наблюдаващ орган, който да контролира прилагането на Конвенцията и да предлага допълнения и изменения, които да засилят договора в бъдеще. Подробна информация за кампанията може да получите на адрес: http://www.aip-bg.org/documents/coe_convention_aod.htm.

Годината започна с доказателство за успешно сътрудничество между европейските институции и гражданското общество по отношение обществения достъп до документи на Европейския парламент, Съвета и Европейската комисия. През януари 2008 г. беше публикуван докладът с обобщените резултати от общественото обсъждане на Зелената книга с предложения за изменения на Регламент 1049/2001, иницирирана от Европейската комисия на 18 април 2007 г. Тридесет организации, сред които и ПДИ, изпратиха становища по констатираните проблеми и по направените в Зелената книга предложения. Мнение по предложенията бяха изпратени и от двадесет и пет обществени институции, четиринадесет фирми и единадесет физически лица. Зелената книга бе представена на две срещи в София по инициатива на Представителството на Европейската комисия в България през юни 2007 г. ПДИ беше партньор в инициативите.

По повод Европейския ден на защита на данните - 28 януари, неправителствената организация NO2ID (<http://www.no2id.net/>), базирана в Лондон, проведе кампания срещу предложената от Министерството на вътрешните работи на Великобритания схема за създаване на централизирана база с личните данни на британските граждани. През месец декември NO2ID започна онлайн видео кампания, за да покаже реалната опасност за личността от все по-големите възможности за проследяване на лични данни и размяната на информация между институциите.

Едно от най-важните събития в началото на 2008 година беше Международната конференция на тема „Правото на обществена информация“, организирана от *Картър* център в Атланта, Джорджия.

Представители на правителства, медии, неправителствени организации, академични среди и частния сектор обсъдиха успехите и придобития опит от изминалото десетилетие, както и новите предизвикателства пред достъпа до информация. Ролята на неправителствените организации в застъпничеството за прилагане на законите за достъп до информация беше тема от особен интерес. Ето защо изпълнителният директор на ПДИ, г-р Гургана Жулева представи на пленарна сесия опита на организацията в тази област. Участниците - над 125 членове на световната общност за достъп до информация от 40 страни, представляващи правителства, организации на гражданското общество, междуна-

на стр. 10

родни организации и финансови институции, донорски агенции и фондации, частни компании, медии и учени - приеха Декларация и План за действие за приемане, прилагане, изпълнение и упражняване на правото на достъп до информация. ПДИ разпространи текста на Декларацията на български език с мартенския брой на месечния бюлетин.

Във време, когато обменът на информация е улеснен чрез съвременните средства за комуникация, все по-често възниква въпросът за неприкосновеността на лична информация и данни и за проследяването на електронните съобщения. Във връзка с това трябва да се спомене решението на Американския съд от април 2008 г., което постанови, че потребителите имат „основателни очаквания за лична неприкосновеност“ относно записите, свързани с тяхното сърфиране в Интернет. Освен това разрешението, необходимо на полицията, за да получи съответните данни от доставчиците на Интернет услуги, трябва да бъде издадено от по-висш съд от обикновените съдилища. Според Върховния съд на щата Ню Джърси информацията, свързана с употребата на Интернет, е дотолкова лична, че полицията не може да задължи доставчиците на Интернет услуги да предоставят данни за сърфирането на заподозрени с решение на общински съд. Необходимо е разрешение от жури на върховния съд.

През 2008 година във Франция бяха отбелязани 30 години от приемането на закон за достъп до административни документи във Франция, чрез кампания „Имам право да знам“ организирана от Access Info Europe.

Други държави приеха първите си закони в областта на достъпа и свободата на информация. Тук можем да споменем Законът за достъп до информация, приет от парламента на Таджикистан; Законът за свобода на информацията, внесен от министър-председателя на Малта Лорън Гонзи; Законът относно прозрачността на обществените функции и достъп до информация на държавните агенции на Чили, приет под влиянието на решението на Интерамериканския съд от октомври 2006 г. по случая Клод Райе и Другите срещу Чили; Бангладеш и Гватемала също вече имат действащи закони, регулиращи правото на гражданите на информация.

С изменения в Закона за достъп до информация, текущите обсъждания на политиките във Федерална провинция Хамбург вече ще бъдат публични, задължени да предоставят информация ще бъдат и обществени организации като фондации, асоциации и компании, които предоставят услуги.

През юли 2008 г. по инициатива на Център за медийна свобода (Мароко), Египетска организация за човешки права, Изследователски център Урдун ал-Джадид (Йордания) и Бахрейнско общество за човешки права се учреди първата Арабска застъпническа мрежа за достъп до информация. Предвижда се мрежата да направи серия от национални проучвания върху медии, достъп до обществена информация, бизнес и държавна информация.

Отново през месец юли застъпниците за свобода на информацията стартираха кампанията „Публикувай това, което финансираш“. Целта на кампанията е да призват донорските организации да предоставят информация относно целия процес на финансовите помощи, които предоставят. Застъпниците са убедени, че прозрачността ще допринесе за ефективното използване на средствата.

Интерамериканският съдебен комитет, официален орган на Организацията на американските държави (ОАД) прие Резолюция СЛ/RES.147 (LXXIII-O/08) за принципите на правото на достъп до информация на 7 август т.г. по време на 73-та редовна сесия, която се проведе в Рио де Жанейро, Бразилия. Резолюцията разработва в детайли специфични задължения на държавата, свързани с правото на информация,

По случай Международния ден на правото да знам - 28 септември, Правна инициатива на Отворено общество и Access Info Europe беше стартирана Интернет страница (www.right2info.org), която съдържа информация за държавни предприятия /правителствени корпорации и частни лица, изпълняващи обществени функции или получаващи обществени средства, които са задължени субекти според законодателството за достъп до информация в различните държави. Данни изпратиха около 40 организации, сред които и ПДИ, членове на Международната мрежа на застъпниците за свобода на информацията (FOIANet),

Европейският съд за правата на човека: Базата данни ДНК на Великобритания е нарушение на чл. 8 от Европейската конвенция за правата на човека

Със свое решение от 4 декември 2008 г. Голямата камера на Европейския съд за правата на човек (ЕСПЧ) постанови, че базата данни от ДНК на Великобритания, която е най-голямата в света и съдържа ДНК информация на стотици хиляди невинни лица, представлява нарушение на чл. 8 от Европейската конвенция за правата на човека. Великобритания е най-големият застъпник за събирането на пръстови отпечатъци и ДНК, ето защо подобно решение би трябвало да има последствия в световен план. Решението е по делото С. и Майкъл Марпър срещу Великобритания.

Историята

Жалбоподателите С. и Майкъл Марпър са британски граждани, родени съответно през 1989 и 1963 г., и живущи в Шефилд, Великобритания. Случаят касае съхранението на пръстови отпечатъци, клетъчни проби и ДНК профили на жалбоподателите от страна на властите след прекратяване на наказателен процес срещу тях и сваляне на обвинението.

На 19 януари 2001 г. С. е арестуван с обвинение за опит за грабеж. Тогава той е на единадесет годи-

ни. Пръстовете му отпечатъци и ДНК проби са взети. Обвиненията срещу него са снети на 14 юни 2001 г. Марпър е арестуван на 13 март 2001 г. с обвинения за нападение над партньора си. Пръстовете му отпечатъци и ДНК проби са взети. Процесът е официално прекратен на 14 юни 2001 г. след помирение между него и партньора му.

След прекратяването на производствата, двамата жалбоподатели неуспешно искат унищожаването на пръстовите им отпечатъци и ДНК профили. Информацията е била съхранена на базата на закон, позволяващ съхранението на данните, без ограничение във времето.

Развитие пред съда

На 16 август 2004 г. е подадена жалба в Европейския съд по правата на човека. На 16 януари 2007 г. жалбата е обявена за допустима. Националният съвет по граждански свободи и Privacy International получават позволение за намеса в процеса и внасят amicus brief.

Решението на ЕСПЧ

В мотивите си съдът посочва, че защитата, която чл. 8 осигурява, би била неприемливо отслабена, ако

на стр. 12

от стр. 10

През есента на тази година Кампания за свобода на информацията (The Campaign for Freedom of Information) публикува доклад, който събира над 1000 медийни истории с разкрития, направени въз основа на законите за свобода на информацията във Великобритания и Шотландия, които са в сила от 2005 г. Докладът, в рамките на 250 страници, обхваща периода 2006-2007 г. и е доказателство за ценността на законодателството за достъп до информация. Според Морис Франкел, директор на Кампания за свобода на информацията, „историите разкриват съществения принос на закона за свобода на информацията за отчетността.“

Въпреки устойчивата тенденция в света към открито, прозрачно и отчетно управление, има страни, в които правото на достъп до информация не се прилага. На 9 октомври 2008 г. експерти от Института за развитие на свободата на информацията представиха Национален доклад за свободата на информация в Русия с резултатите от широкомащабно проучване, което констатира нарушаване правата на гражданите и предлага конкретни мерки за подобряване на ситуацията. Основната препоръка е да се приемат закони за достъп на федерално и регионално ниво, които да изпълнят разпоредбите на Конституцията, да се промени съществуващото законодателство за държавните тайни и да се преосмисли отношението спрямо търсещите информация - да се възприемат не като „молители“, а като „потребители“.

Накрая, но не и по степен на важност, трябва да се спомене една годишнина, която е основополагаща за конституирането на достъпа до информация като основно човешко право. През месец декември 2008 година се навършиха 60 години от приемането на Всеобщата декларация за правата на човека, чийто член 19 гласи: „Всеки има право на свобода на убеждение и изразяването му; това право включва свободата да се отстоява мнение без намеса и да се търси, получава и разпространява информация и идеи чрез всички средства и без оглед на държавните граници.“

употребата на модерните технологии в наказателното правораздаване е позволена на всяка цена и потенциалните ползи от тази употреба не са внимателно балансирани със защитата на интереси, свързани с личния живот. Според съда всяка държава, която има водеща роля в развитието на нови технологии, носи специална отговорност за установяването на точния баланс в това отношение.

Съдът посочва, че нивото на вмешателство в личния живот може да бъде различно, като съхраняването на данни от клетъчни проби е особено обезпокоително, вземайки предвид факта, че те са най-богати по съдържание на генетична и здравна информация. Въпреки разликите обаче безразборният и неограничен режим на съхраняване на данни, като този под въпрос, изисква внимателна преценка.

От особено значение в настоящия контекст е рискът от стигматизация, произтичащ от факта, че лицата, които обжалват, и които не са обвинени в каквото и да било престъпление и са невинни по презумпция, биват третираны като осъждани/обвиняеми. В това отношение съдът трябва да вземе предвид, че правото на всеки човек според Конвенцията да бъде считан за невинен включва общото правило, че никакви подозрения относно невинността на обвиняемия не трябва да бъдат оповестявани след оневиняването (виж Асан/Руци срещу Австрия, № 28389/95, 31, 21.03.2000 г.). Вярно е, че съхраняването на лични данни за жалбоподателя не може да бъде сравнено с оповестяването на подозрения. Въпреки това, тяхното твърдение, че не са били третираны като невинни, се подсилва от факта, че данните им са били запазени за неопределено време като тези на осъдените, при положение че данните на тези, които никога не са били заподозрени в каквото и да е престъпление, трябва да бъдат унищожени.

Съдът още подчертава, че съхраняването на данни на неосъдени лица може да нанесе особени вреди в случаите на непълнолетни, предвид значението на бъдещото им развитие и интеграцията им в обществото. Такъв е случаят на първия жалбоподател. Съдът отбелязва специалната позиция на непълнолетните лица в сферата на наказателното правосъдие, като подчертава нуждата от защита на неприкосновеността им в наказателни дела. По същия начин, съдът отбелязва, че особено внимание трябва да се отдава на защитата на непълнолетните от вредата, която може да произлезе от задържането на техни лични данни от страна на властите, след сваляне на обвинение.

В заключение съдът смята, че всеобхватният и неограничен характер на властта да се запазват пръстови отпечатъци, клетъчни проби и ДНК профили на лицата, заподозрени, но неосъдени, не създава необходимия баланс между конкуриращи се частни и обществени интереси и че страната-ответник е престъпила всякакви приемливи граници в това отношение. Следователно, събирането и съхранението на данни в случая представлява непропорционално вмешателство в личния живот на жалбоподателя и не може да бъде считано за необходимо в демократичното общество. Подобно заключение дава право на съда да приеме критиката на жалбоподателя относно достатъчността на някои конкретни гаранции.

Решението: [http://www.privacyinternational.org/article.shtml?cmd\[347\]=x-347-563175](http://www.privacyinternational.org/article.shtml?cmd[347]=x-347-563175)

Българска интернет страница на „Граждани за Европа“. Страницата е част от проекта „Граждани за Европа“ 2009, който стартира в Брюксел с представянето на 27 национални интернет страници пред повече от 200 граждани, политици, журналисти, експерти и гости. На тях гражданите на Европа ще имат възможност да отговорят на въпроса: *Какво може да направи ЕС, за да повлияе на нашето социално и икономическо бъдеще в глобалния свят?* Проектът е съфинансиран от програма „Дебати за Европа“ на Европейската комисия и се осъществява от мрежа от 40 независими национални партньорски организации от страните-членки на ЕС. Национален партньор за България е Центърът за либерални стратегии. На интернет страниците, гражданите ще отправят своите конкретни предложения. Топ 10 от предложенията, обсъждани и направени онлайн, ще се включат в 27 национални дискусии. В рамките на всяка национална дискусия ще бъдат формулирани, обсъдени и избрани национални предложения, които ще се представят на политическите лидери през май 2009 на общоевропейска среща. Българската страница е www.grajdani-za-evropa.eu.

Нови пълномощия във Великобритания за проследяване на данни - видео материал на NO2ID показва опасностите. На 3 декември 2008 г. Кралицата на Великобритания представи проектозакон, който предоставя изключителни възможности за обмен на данни между институциите, без това да подлежи на парламентарен дебат. Неправителствената организация, базирана в Лондон, NO2ID подчертава, че проектозаконът позволява правителството ефективно да прескача не само Закона за защита на данни и установените принципи за защита на данни, но също така основополагащите защити, заложили в Член 6 и 8 на Европейската конвенция за правата на човека. Според NO2ID това е закон за изграждане на „държава на базите данни“, маскирана зад подвеждащото име „Наказателно разследване и производство“ (The Coroners & Justice Bill). Очаква се проектът да удовлетвори предложенията на Министерство на правосъдието, според което министрите ще имат преимуществено право над поверителността и защитата на данни и ще могат да използват информацията, събрана с една цел, за друга.

NO2ID, която през януари проведе кампания срещу предложената от Министерството на вътрешните работи схема за създаване на централизирана база с личните данни на британските граждани, започна онлайн видео кампания, за да подчертае реалната опасност за личността от такава „размяна на информация“. Част от кампанията е и филмът Take Jane, който противопоставяйки се на мита, че „ако не си направил нищо лошо, няма от какво да се страхуваш“, показва историята на жена във Великобритания, която не може да се скрие от вездесъщите бази данни. <http://www.no2id.net/TakeJane/>.

Повече откритост за обществените данни. Централният европейски университет в Будапеща организира на 12-14 декември работна среща, озаглавена „Глобални норми относно достъпа до информация за околна среда: отправна точка за подобряване на международния достъп до информация“. Експерти от цял свят обсъдиха водещата роля на международно приети гаранции по отношение достъпа до информация за околната среда, които могат да подобрят като цяло достъпа до публични данни в Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа (ОССЕ), Европейския съюз, Съвета на Европа. По покана на организаторите Александър Кашъмов, ръководител на правния екип на ПДИ, сподели българския опит относно достъпа до информация за околната среда, активното публикуване и изискването на данни, правния и политически контекст при достъпа до данни за околната среда.



Програма Достъп до Информация

София 1000,
бул. Васил Левски N 76, ет. 3, ап. 3
тел/факс. (+359 2) 988 5062, 986 7709, 981 9791
E-mail: office@aip-bg.org
www.aip-bg.org

Редакционен екип

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

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

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

ISSN 1313-6496