

Прозрачност & Мълчание

Проучване на законите и практиките
за достъп до информация
в 14 страни

Transparency & Silence

A Survey of Access to Information Laws and Practices in 14 Countries

Copyright © 2006 by the Open Society Institute. All rights reserved.

ISBN: 978-1-891385-50-6

1-891385-50-X

Cover designed by Jeanne Criscola / Criscola Design

Прозрачност & Мълчание

Проучване на законите и практиките за достъп до информация в 14 страни

© Програма Достъп до Информация, 2007

© Редактор на българското издание: Гергана Жулева, Николай Маревков

© Превод от английски: Диана Банчева
Николай Маревков
Ралица Кацарска

Коректор: Катерина Коцева

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 978-954-9953-41-1

Програма Достъп до Информация

бул. „Васил Левски“ 76, ет. 3, ап. 3

1142 София

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

ел. поща: office@aip-bg.org

www.aip-bg.org

Съдържание

Благодарности	5
Предговор	7
Обобщение на резултатите	9
Препоръки	13
Въведение	19
1. Международни стандарти за достъп до информация	25
1.1. Инструмент за проучване на достъпа до информация	26
1.2. Класификация на резултатите, използвани в мониторинговото проучване	32
2. Основни изводи от мониторинговото проучване	36
2.1. Половината от заявленията бяха посрещнати с мълчание	36
2.2. Институциите отговарят на заявления по-често в страни със закон за достъп до информация	48
2.3. Резултатите бяха непоследователни, дори когато бяха добри	53
2.4. Разпространение на законодателството за свобода на информацията	62
2.5. Участието на НПО подобрява отговорите	73

3. Изводи от изследването по видове резултати от заявленията и правен анализ	80
3.1 Невъзможност за подаване/отказ за приемане: заявителите често срещат големи трудности при подаването на заявленията си	82
3.2. Устните откази - малко повече от отпращане	97
3.3 Препращане и насочване	107
3.4 Не съхраняваме информацията: неизпълнение на задължението за събиране на информация	123
3.5 Информацията е получена в срок и с добро качество	127
3.6. Частична и непълна информация: слаби извинения	136
3.7. Писмени откази: Определяне на ограниченията	146
4. Резултати по променливите в проучването: Заявители, заявления, срокове	160
4.1. Дискриминация при предоставянето на информация: разлика по заявители	160
4.2. Рутинни, трудни и чувствителни: резултати по видове заявления	169
4.3. навреме или никога: срокове и късно получена информация	174

Благодарности

Този доклад на *Правна инициатива на Отворено общество* е написан от Хелън Дарбишър и Томас Карсън и е редактиран от Стивън Хъмфри, Сандра Коливър и Дейвид Бери, с допълнителната редакция на Чък Судетик и Хал Жечовски, и с окончателния преглед от Джеймс А. Голдсън. Издаването му е под ръководството на Ари Корпиваара и Уил Креймър от Институт Отворено Общество - Ню Йорк. Оформлението е на Джудит Ковач от Cratech - Будапеща.

Правна инициатива, в сътрудничество с Томас Карсън от TC Group Consultancy в Будапеща, разработи методологията на проучването. Проектът се ръководи от Хелън Дарбишър и Естер Филипини от *Правна инициатива* и Томас Карсън, с регионалните координатори Андрес Мехиа (Латинска Америка) и Мукелани Димба (Африка). По проекта работиха и стажантите-юристи Лина Илометс и Каталин Талур. Габор Кис, Габор Калай и екипът на IMN Ltd (Унгария) разработиха програмите за събиране и анализ на данни.

Мониторинговият проект нямаше да бъде възможен, без съдействието и самоотвержената работа на партньорите на *Правна инициатива* в следните страни:

Аржентина - Роберто Саба, Марта Фармело и Мариела Белски от Асоциацията за граждански права; Армения - Шушан Дойдоян и Розана Кхачатрян от Център за свобода на информацията; България - Гургана Жулева и Николай Мареков от Програма Достъп до Информация; Чили - Андреа Санхуеса, Силвана Лаусан и Педро Мухица от Participa; Франция - Ан-Мари Гос и Франк Пети от Reseau Intermedia; Гана - Нана Ойе Литур, Биндита Читор и Джоузеф Кингам Очил от Институт за човешки права в Британските общности - Гана; Македония - Климе Бабунски и Весна Гогова от ПроМедиа; Мексико - Исса Луна Пла и Луис Кинтерос от Свобода на информацията (LIMAC); Мозамбик - Еуфригения дос Реис Мануела, Армандо Джон и Джон Супета от Mozambican Debt Group; Нигерия - Едетиен Ойо и Тиве Денедо от Програма за медийни права; Перу - Хавиер Касас, Лусия Фернандес и Андрес Мехиа от Институт за преса и общество (IPYS); Румъния - Диана-Оливия Калинеску от Румънски хелзинкски комитет и консултантът Кристиан Гинеа; Сенегал - Мухамед Мбодж и Дауда Сек от Граждански форум; Южна Афри-

ка - Ричард Каланд, Алисън Тили, Мукелани Димба, Тебохо Макхалемеле и Катрин Мусва от ODAC; и в Испания - Карлос Кордеро и Хуан Кордеро от Sustentia.

Правна инициатива би искала да благодари на всички, които имаха допълнителен принос в този проект, особено колегите от регионалните и национални офиси на Институт Отворено Общество. Дължим благодарности и на всички, които прегледаха текста и данните, и най-вече на Томас Блентън и Мередит Фукс от Архив Национална Сигурност (Вашингтон) за полезните и насърчителни коментари.

Преговор

Възможността гражданите да търсят и получават информация за работата на своите правителства е важна за прозрачността и отчетността, които са отличителна черта на отвореното общество. Днес 65 страни имат закони, които предоставят механизми за търсене и получаване на обществена информация от правителството. През последните години нараства броят на законите за „свобода на информацията“ или „достъп до информация“¹ и през последните 15 години са гласувани 53 такива закона. Една от целите на *Правна инициатива на Отворено общество* е да популяризира свободата на информация, да подкрепя приемането на добри закони за достъп до информация и да полага усилия за осигуряване на ефективното изпълнение на тези закони.

Докладът подробно представя резултатите от проучването, направено от *Правна инициатива* и нейните партньори, за да разкрие как правителствените служби и агенции в 14 държави - Аржентина, Армения, България, Чили, Франция, Гана, Кения, Македония, Мексико, Нигерия, Перу, Румъния, Южна Африка и Испания - отговарят на специфични заявления за достъп до информация. *Правна инициатива* и нейните партньори изработиха изследователски механизъм, наречен Инструмент за проучване на достъпа до информация (Access to Information Monitoring Tool), за да събират и анализират данните по начин, който дава статистически верни резултати. Участници в проучването подадоха заявления за достъп до информация до службите на правителствени органи и агенции. *Правна инициатива* и партньорите ѝ оцениха и анализираха отношението към лицата, подали заявления, начина, по който държавните служители и агенции са отговорили и характера и качеството на отговорите. Направени бяха и последващи интервюта, за да се разбере защо чиновниците и служителите в правителствените служби и агенции са действали по един или друг начин.

¹ В този доклад понятията „достъп до информация“ и „свобода на информацията“ се използват като взаимозаменяеми.

Този доклад дава информация за моментното състояние на достъпа до информация във всяка от страните. Сравненията между държавите са показателни за широки тенденции и не са абсолютни измерители за съответствие с принципите за достъп до информация - действително малко страни се представиха добре в съответствие с всички индикатори. Изследването не претендира да даде обща мярка за прозрачност на правителствата, в която и да е страна, или цялостна картина на глобалните тенденции. Проучването обаче дава ценен поглед отвътре към процедурното прилагане на нормите за достъп до информация в наблюдаваните държави. То хвърля светлина върху специфичните аспекти на прозрачността - правото на всеки индивид да търси и получава информация от правителството. Също така разкрива много детайли за същността и ефикасността на механизмите, адаптирани и приети от избраните правителства, за да гарантират правото на достъп до информация.

Обобщение на резултатите

Този доклад описва и анализира резултатите от проучване, в което партньори на *Правна инициатива* от 14 държави подадоха общо 1,926 заявления за достъп до информация. Във всяка страна седем различни заявителя на два пъти подаваха до 70 въпроса, отправени към 18 публични институции. Заявители бяха неправителствени организации, журналисти, представители на бизнеса, лица, които не могат да бъдат идентифицирани от институциите с някоя професионална група, представители на маргинализирани групи като неграмотни и хора с увреждания или представители на уязвими малцинства. Заявленията се отнасяха до информация, която обществените институции съхраняват или би трябвало да съхраняват. Доколкото беше възможно, не бяха подавани заявления за класифицирана информация или друг вид информация, която попада в ограниченията, съгласно стандартите в законодателство за достъп до информация. Следват основните резултати.

1. Институциите отговарят на заявления по-често в страни със закон за достъп до информация: Заявленията за достъп до информация, направени като част от проучването, водеха до по-добри резултати, т.е. до предоставяне на информация, по-често в страни с действащи закони за свобода на информацията, отколкото в страни, без такова законодателство. Това показва, че законите за свобода на информацията имат значително положително въздействие на практиките в проучваните страни. По-специално, изследването показва, че в страните със закони за свобода на информацията заявленията, подадени до публичните институции, получават отговор три пъти повече, в сравнение със страните, в които няма такова законодателство. Участниците в проучването, които търсят информация в страни с такова законодателство, получават информация в 33% от случаите, а заявителите в страни без подобно законодателство - в 12%.

2. Мълчаливите откази са значителен проблем: Изследването показва, че дори в страни със закони за свобода на информацията има значителен проблем с нежеланието на държавните органи да отговорят по някакъв начин на заявленията за информация. Резултатите показват, че 56 % от заявленията в страните без закони за свобода на информацията остават без отговор, а в страните със закон не се дава отговор на 38 % от заявленията.

3. Страните в преход предоставят повече информация, отколкото старите демокрации: Заявления за информация, направени в страни в преход към демократично управление, получават в процентно отношение повече информация, отколкото заявленията в две стари демокрации. Проучването показва, че заявленията за информация до публични институции получават повече и по-добре формулирани отговори в Армения, България, Перу, Мексико и Румъния, отколкото във Франция и Испания. Това не означава, че правителствата на Франция и Испания като цяло са по-малко прозрачни или правят обществено достъпна по-малко информация. Франция например публикува значителен обем информация в доклади и в правителствени Интернет страници и част от поисканата информация бе обществено достъпна.

4. Съществуват регионални различия: Заявления за достъп, направени в европейски държави, където правото на достъп до информация е уредено законодателно, упражнява се по-отдавна и е по-широко разпространено, получиха по-висок процент отговори, отколкото в Латинска Америка и Африка. Изследването показва, че държавните органи в европейските страни предоставят повече информация, отколкото тези в Латинска Америка и Африка. Достъпът до информация се развива в различни региони, през различни периоди, от страна на граждански движения, като отговор на нарушени човешки права или широко разпространена корупция например. Сред факторите, които влияят върху развитието на законите за достъп до информация, са политическа воля и външни политически импулси като потенциалното членство в Европейския съюз или заеми от Световната банка.

5. Участието на гражданското общество помага: Заявленията, направени в страни, където гражданските движения са били активни в процеса на подготовка, приемане и изпълнение на законите за достъп до информация, получиха отговори в повече случаи, отколкото в страните с не толкова активни граждански организации. Проучването показа, че заявления за информация, направени в Армения, България, Мексико, Перу и Румъния, където неправителствените организации са участвали и участват в популяризирането и насърчането на изпълнението на законите за достъп до информация - например чрез попълване на многобройни заявления и водене на съдебни дела в отговор на неизпълнение или откази от публични институции да предоставят исканата информация - са получили пове-

че отговори, отколкото заявленията за информация в други страни, където няма участие на неправителствените организации.

6. Влияние на дискриминацията върху резултатите: Заявители, които са журналисти и представители на НПО и са се представили като такива, когато са подавали заявления в хода на проучването, получаваха по-често отговори, отколкото лица, които са от маргинализирани или уязвими обществени групи - расови, етнически, религиозни или социално-икономически групи, които обикновено са обект на дискриминация. Според проучването, 26% от заявленията за информация на журналисти получават отговор, 32% са отговорите на заявления, подадени от представители на НПО, докато на заявления, подадени от маргинализирани групи, отговорите са едва 11%.

7. Противоречиви резултати, дори и в страните, които най-често дават отговор: Резултатите показват, че когато са подадени две еднакви заявления от различни заявители, получените отговори са несъответстващи (например заявителите получават различни отговори) в 57% от случаите. Дори в държави, в които публичните институции отговарят най-често на заявленията за информация, почти половината от отговорите са в разрез със закона. Високото ниво на противоречиви отговори предполага липса на обучение и процедури за работа със заявленията, което води до различни пътища на заявленията вътре в институцията. Дискриминационното поведение на държавните служители към някои заявители, както беше казано по-горе, също е фактор.

8. Неизпълнението на закона е различно, спазването му е унифицирано: При проучването на държавните органи беше констатирано, че начините на изпълнение на законите и принципите за достъп до информация варират. Така например, при подаване на едно и също заявление от различни заявители, администрацията вземаше различни неправомерни решения. Понякога нямаше никакъв отговор на заявлението. Друг път отговорът закъсняваше. Имаше случаи, в които заявлението дори не беше приемано. От друга страна, институциите, които спазваха законите и принципите на достъп до информацията, отговаряха на заявленията като цяло последователно.

9. Рядко отказите са в писмен вид: Когато държавните органи отказваха да предоставят исканата информация, те почти никога не даваха отказа писмено. Проучването показва, че в страни със закони за свобода на информацията, само в 5% от случаите се дават писмени откази за предоставяне на информация, а в страни без закони за достъп до информация, държавните органи предоставят писмен отказ в 2% от случаите. Приблизително в 40% от получените писмени откази, мотивите, посочени в тях, биха могли да бъдат приети като законосъобразни, според стандартите за прилагане на ограниченията

в международното и регионално право на достъп до информация. Например някои държавни органи, отказвайки да предоставят информация, уточняваха, че предоставянето на информация ще навреди на други защитени интереси, но в около 60% от писмените откази не бяха посочени законосъобразни причини. Например в някои откази се твърдеше, че лицето, което иска информация, не е показало основателна причина за необходимостта от информацията. В други случаи предоставянето на информация се поставяше в зависимост от плащане на сума, която превишава действителните разходи за обработване на заявлението. Понякога държавен служител или друг член на персонала отказва да даде информация, поради това че тя вече е оповестена публично, но не обяснява къде може да бъде намерена.

Препоръки

За да се осигури еднакво право на достъп до информация за всички лица:

Законодателната власт на национално и регионално ниво трябва да приеме закони¹ и правилници за прилагането им, които да предоставят на всички лица достъп до информация, съхранявана от държавните органи и институции, изпълняващи обществени функции (оттук нататък ще ги наричаме „публични институции“).

Националните правителства трябва ясно да изразят за ръководителите на административни структури, държавните служители, администрацията и друг персонал (оттук нататък ще ги наричаме „държавни служители“) в обществените институции, че ще следват политика, която изключва дискриминационно отношение спрямо заявленията и при предоставянето на информация, и че подобно отношение ще бъде санкционирано според административното законодателство.

Гражданските организации трябва да наблюдават практиките, свързани със свободата на информация, да проучват случаите на вероятна дискриминация, да завеждат съдебни дела, когато е налице дискриминация, и да търсят налагане на наказания, определени в антидискриминационните закони.

¹ Макар тези препоръки да се отнасят до принципите на законодателството, правителствата могат да ги изпълнят чрез допълване на законите с други норми и правилници, гарантиращи правото на достъп до информация.

Публичните институции трябва да отговарят на заявленията за информация по начин, съответстващ на закона. Това може да се постигне чрез обучение на администрацията и държавните служители и чрез създаване на прозрачни вътрешни системи и процедури за обработване на заявленията за информация. Такива системи и процедури могат да включват назначаване на служител, отговорен за процедурите за предоставяне на търсената информация, и въвеждане на система за проследяване на заявленията.

За да се гарантира зачитане правото на достъп до информация от ръководителите на административни структури, държавните служители и администрацията:

Публичните институции би трябвало да осигурят такова положение на нещата, че целият персонал, в това число охраната и работещите в приемните, да имат основно познание за правото на всеки да търси и получава обществена информация.

В държави със закони за достъп до информация служителите, които вероятно ще получат заявления за информация, трябва да бъдат информирани, че тези заявления трябва да бъдат приети и уважени в съответствие със закона и че заявителите не трябва да обосновават търсенето си на информация.

За да се гарантира, че всички, които търсят информация, биха могли да формулират и внасят заявления:

Публичните институции трябва да направят така, че всеки един гражданин може лично да внесе заявление за достъп, например на достъпно гише за информация. Информационните служби трябва да са ясно обозначени и лесни за намиране.

Законите за достъп до информация и правилниците за прилагането им трябва да дават възможност за устни запитвания за информация. Когато законът е предвидил устно заявление, но исканата информация не може да бъде предоставена веднага, законът трябва да задължава служителят лично да запише заявлението или да помогне на гражданина да формулира писмено заявление.

В държави, където законът не разрешава заявлението за информация да е устно, държавните служители трябва да бъдат обучени да помагат на заявителите да подадат заявлението писмено и да попълнят заявлението от името на

лицето, което не може да пише или има затруднения с писмената комуникация.

За да се гарантира, че публичните институции отговарят на всички заявления за информация навреме, по ефикасен начин и на цена, приемлива за лицата, които подават заявление:

Законите за достъп до информация и правилниците за прилагането им трябва да определят ясна времева рамка за даване на отговор на заявленията. Ако е допустимо увеличаване на срока, то това трябва да е в ограничен период с разумна продължителност и поради специфични причини, например, когато търсената информация е с голям обем и е необходимо време за нейното събиране. Средният срок за отговор на заявления за информация в проучените от нас повече от 40 закона за свобода на информацията е 14 дни. Срок, по-дълъг от 15 дни, би следвало да е обоснован от изключителни обстоятелства.

Публичните институции трябва да създадат вътрешни механизми за проследяване на движението на заявленията за информация, например като се даде входящ номер на всяко заявление и заявителят получи този номер, за да може да направи справка, ако информацията не се предостави навреме.

Законите за достъп до информация и правилниците за прилагането им трябва да уреждат процедури, включително бързи процедури за обжалване, за разглеждане на причините, поради които обществените институции не са отговорили навреме на заявленията за информация.

В отговор на заявленията за информация публичните институции трябва да налагат такива такси, които са пряко свързани с разходите за възпроизвеждане и предоставяне на информацията. Законите за свобода на информацията трябва да дават възможност за преценка да не се взема такава такса, когато броят на копията е малък или когато заявителят е социално слаб например. Прегледът на оригинални документи трябва винаги да бъде безплатен.

Законите за достъп до информация и правилниците за прилагането им трябва ясно да постановяват, че отказът на държавните служители да отговорят на заявление за информация е нарушаване на правото на достъп до обществена информация. Държавните служители трябва да бъдат обучени относно техните задължения да отговарят ефективно на заявленията за информация, по подходящ начин.

За да се гарантира, че лицата, търсещи информация, могат да идентифицират и намерят информацията, съхранявана от публични институции, и също така, че заявленията за информация достигат до правилната институция:

Законите за достъп до информация и правилниците за прилагането им трябва да предвидят комисар по информацията или друг служител или институция, която да наблюдава процедурите за търсене на информация и да разрешава възникващите проблеми.

Законите за достъп до информация и правилниците за прилагането им трябва да изискват обществените институции да съставят, поддържат и оповестяват списъци и каталози с информацията, която съхраняват. Тези списъци и каталози трябва да съдържат поне заглавията на документите, ограничени за достъп, за да се улесни общественият контрол върху критериите, използвани за класифицирането им.

Законите за достъп до информация и правилниците за прилагането им трябва да съдържат специални разпоредби за пренасочване на заявителите или препращане на заявленията за информация, когато те са внесени в некомпетентна публична институция. Най-малкото публичните институции трябва да положат усилия да насочат лицата, които търсят информация, към правилния държавен орган.

Когато лице търси определена информация от публична институция и служителите не могат да намерят тази информация, тогава съответният служител трябва да бъде задължен да информира за това заявителя и комисаря по информацията или друг надзорен орган, отговорен за прегледа на изпълнението на закона за достъп до информация. Такова задължение ще възпре държавните служители от произволно отхвърляне на заявленията за информация и ще улесни наблюдението върху управлението на информацията в публичните институции.

Когато търсената информация не съществува, тогава държавните служители би трябвало да бъдат задължени да уведомят заявителя. Такъв отговор е ключов елемент на прозрачното управление и може да бъде основа за конструктивен диалог между правителството и обществото за типа информация, необходима

за подобряване ефективността на управлението и за повишаване качеството на вземане на решения и формиране на политики.²

За да се гарантира, че на заявленията за информация се отговаря, дори когато има активно публикуване на информация:

Активната прозрачност, което означава публикуване на информация и качване на материали на Интернет страниците на институциите, улеснява достъпа до информация, но не освобождава обществените институции от тяхното задължение да предоставят информация на лицата, които я търсят. Най-малкото, обществените институции трябва да предоставят точния Интернет адрес, а не само адреса на страницата, на заявителите, които имат достъп до Интернет. Когато лицето, търсещо информация, няма достъп до Интернет, обществените институции трябва да разпечатат и дадат съответните страници, като вземат стандартната такса за отпечатване, предвидена в закона. Съответните закони и разпоредби трябва ясно да описват тези задължения.

За да се гарантира, че отказите на институциите да предоставят информация се основават на законови изключения и че тези откази могат да бъдат обжалвани:

Законите за достъп до информация и правилниците за прилагането им трябва да уточняват, че обществените институции могат да не разкриват дадена информация само ако предоставянето на информацията би увредило интерес, смятан за защитен, според международното и регионално законодателство, и когато общественият интерес от узнаването на информацията не превишава вредата, която би могла да се причини. Обученията на държавните служители по достъп до информация трябва да имат ясно послание и цел: когато става въпрос за правото на информация, откритостта е по презумпция.

² Задълженията за събиране на информация е извън обхвата на това проучване. Въпреки че настоящото проучване се отнася само до правото на достъп до информация, *Правна инициатива* насърчава правителствата да приемат закони и правилници, които да задължават институциите да събират информация, която е важна за изпълнение на техните функции, при спазване на международните норми за защита на правото на личен живот и защита на личните данни.

Законите за достъп до информация и правилниците за прилагането им трябва да изискват всички откази за предоставяне на информация да бъдат писмени и адресирани до лицето, което търси информация. Тези решения трябва да съдържат основанията за отказ на информация, включително причините, поради които се прилагат тези основания спрямо въпросната информация, както и реда за обжалване на решението за отказ. Законите за достъп до информация трябва също да задължават обществените институции да съобщават на комисаря по информацията или на подобен надзорен орган всеки случай на отказ.

Обученията по достъп до информация за държавни служители трябва да включват инструкции за частичен достъп, чрез заличаване на част от документи, за да се гарантира, че информацията, която няма да навреди и се съдържа в документ с класифицирана информация, може да стане обществено достояние.

За да се гарантира независимо вземане на решение и преглед на отказите на информация:

Законите за достъп до информация и правилниците за прилагането трябва да изискват посочване на служители по информацията, които да имат право да разкриват информация както активно, така и в отговор на заявления. Заявленията за информация трябва да бъдат отхвърлени само след прозрачна вътрешна проверка, която включва висшестоящ служител, за да се гарантира, че изключенията са приложени правилно.

Националните законодателни органи, информационният комисар или друг орган, отговарящ за прилагането на това законодателство, трябва в кратки срокове да разглежда отказите за предоставяне на информация, издадени от публичните институции. Подобен преглед на отказите трябва да отговаря на въпросите дали ограниченията са приложени правилно, дали отказите не се базират на прекалено високи или ненужни такси, на неоснователни искания за уточняване на заявленията или настояване за обясняване на интереса от търсената информация и др.

Въведение

В наши дни правото на достъп до информация, съхранявана от публични институции, се превръща в критерий за демократично развитие. Общо 65 държави по света имат закони, създаващи механизми, чрез които обществеността може да търси и получава информация, съхранявана от публичните институции (закони за достъп до информация или за свобода на информацията). Много от тези закони са резултат от различни инициативи за прозрачност в демокрациите в преход: през последните 15 години са приети 53 закона за достъп до информация, 28 от които - от 2000 година насам. Централна и Източна Европа води законовото уреждане на правото на достъп до информация, следвана от няколко държави в Латинска Америка. Все повече правителства от Азия и Африка се присъединяват към глобалното движение за свобода на информация.

Стимулт за правителствата и законодателните власти да приемат закони за достъп до информация или свобода на информацията варира от кампании на гражданското общество до натиск от междуправителствени организации и донори, които поставят на първо място прозрачността в антикорупционните инициативи. Правителства, които се опитват да спечелят доверието на гражданите обаче, неохотно предприемат действия, за да отговорят на търсенето на информация. Тези фактори предоставят големи възможности за онези, които работят за популяризирането на отворено и отчетно управление.

Бързото приемане на закони за достъп до информация обаче крие опасности: държави със силно желание да заявят принадлежността си към демократичните ценности пред международната общност биха могли да приемат закони, които не отговарят на стандартите. Дори когато законите са отлични на хартия, на практика може да не бъдат изпълнени добре. В отговор на тези тревоги, *Правна инициатива на Отворено общество* разработи Инструмент за проучване на достъпа до информация, с цел да се оцени не само дали националните закони съответстват формално на международните стандарти, но също така дали те се прилагат в съгласие с тези стандарти и със собствените им норми.

Инструментът за проучване на достъпа до информация на *Правна инициатива* предлага методологическа основа за проучване и анализ на съответствието на практиките с нормите за достъп до информация. Той беше разработен въз основа на мониторингови изследвания на достъпа до информация, други проучвания и разработване на стандарти от *Правна инициатива* и други организации на гражданското общество.

Инструментът за проучване на достъпа до информация е създаден като подходящо и ефективно средство, което да позволи анализа на редица индикатори за достъп до информация, да улесни сравнението между отделни публични институции във всяка страна и да позволи сравнителен анализ на прозрачността и на адекватността на разпоредбите за достъп до информация между различни страни. Целта е инструментът да бъде достатъчно гъвкав, за да се използва в различни контексти, от проучвания в няколко държави до оценка на една или две институции в една държава. В страни, където още няма закони за достъп до информация, индикаторите за нивата на прозрачност са ценни поради демонстрирането на необходимостта от такова законодателство.

Инструментът за проучване на достъпа до информация беше пилотно изпробван през 2003 година в Армения, България, Македония, Перу и Южна Африка от *Правна инициатива на Отворено общество* и граждански организации в тези страни. Петте държави бяха избрани да представляват спектър от законодателно развитие и прилагане, вариращи от страни без закон за достъп до информация по това време (Армения, Македония), страни, които тъкмо започват да прилагат новоприетия си закон (Перу), до такива като България и Южна Африка, прилагащи законите си за свобода на информацията от няколко години.

След пилотния проект от 2003 година идва втори, по-разширен, изпълнен в 16 страни през 2004 година. В този доклад са представени сравнителни данни за 14 от страните¹. През 2004 година методологията бе подобрена и разширена, като бяха отчетени уроците от пилотния проект. Подадени бяха по-голям брой заявления, увеличи се кръгът на записаните резултати и беше отчетено по-прецизно времето на всеки етап на процеса на търсене на информация и отговор на заявленията.

¹ В две страни - Мозамбик и Сенегал, проучването беше проведено, но резултатите не биха могли да се използват, поради проблеми при събирането на данните.

Неправителствените организации (НПО) са силни застъпници за достъп до информация във възникващите демокрации и двигател на програмите за развитие, гарантиращи упражняването на това право на практика. Типичните им дейности включват повишаване на познаването на това право чрез застъпничество, обучение на държавни служители, медии и общественост и обжалването на отказите по съдебен ред. *Правна инициатива* и националните фондации на Институт Отворено Общество активно участват и подкрепят тези дейности. Настоящото проучване има като допълнителна цел да се опита да проследи ефекта от проектите, подкрепящи упражняването на законодателството и финансирани от Отворено общество, в страни, където има закони за свобода на информацията, в това число България, Румъния и Южна Африка, а напоследък - в Мексико и Перу. Проучването е осъществено също и в страни, където *Правна инициатива* е участвала в застъпничество на гражданското общество за приемане на закони за свобода на информацията: Аржентина, Армения, Чили, Македония и Нигерия.

За проучването през 2004 година *Правна инициатива* избра държави от три континента, с различна културна и политическа среда и с най-разнообразен опит при изпълнението на разпоредбите за прозрачност. За пръв път мониторинг се проведе в две западноевропейски държави: Франция, която е приела закон за свобода на информацията през 1978 г., и Испания, която от 1992 г. насам има разпоредби за достъп до информация, но няма самостоятелен закон за пълен достъп до информация. Включването на Испания и Франция в настоящото проучване дава възможност за сравнение с две стари страни-членки на ЕС, чиито законови и административни разпоредби често се дават за модел на демократизиращите се страни, особено в Централна и Източна Европа, Латинска Америка и френскоговоряща Африка.

Във всяка една страна, организациите на гражданското общество, ангажирани със свободата на информация, работили съвместно с *Правна инициатива*, за да бъде осъществен проектът, са:

Европа

Армения:	Център за Свобода на Информацията
България:	Програма Достъп до Информация (ПДИ)
Македония:	ПроМедия
Франция:	Мрежа Интермедия/Reseau Intermedia
Румъния:	Румънски Хелзински Комитет
Испания:	Sustentia

Африка

Гана:	Институт за човешки права на Британската Общност - Гана
Кения:	Комисия за човешки права
Мозамбик:	Мозамбикска група по дълга
Нигерия:	Програма за медийни права
Сенегал:	Граждански Форум
Южна Африка:	Консултантски център за отворена демокрация (ODAC)

Латинска Америка

Аржентина:	Асоциация за човешки права (ADC)
Чили:	Участие (Participa)
Мексико:	Гражданска асоциация за свобода на информацията/ Libertad de Informacion Mexico, Asociacion Civil (LIMAC)
Перу:	Институт за преса и общество/Instituto Prensa y Sociedad (IPYS) ²

Седем от 14-те държави в проучването - Армения, България, Франция, Мексико, Перу, Румъния и Южна Африка - имаха приети закони за свобода на информацията по време на мониторинга. Други три - Аржентина, Чили и Испания - имаха разпоредби за достъпа до информация в различни юридически текстове, но нямаха прието специално законодателство за достъп до информация, което да отговаря на изискванията, дадени в полето на страници 25 - 27. Четири от наблюдаваните страни - Гана, Кения, Македония и Нигерия - нямаха закони за свобода на информация по време на проучването (въпреки че трябва да се отбележи, че Македония и Нигерия приеха през 2006 г. закони за достъп до информация).

² Страните са подредени по началните им букви по реда на латинската азбука, както е в оригиналното издание на книгата (бел. ред.).

Таблица 1: Конституции и законови рамки в наблюдаваните страни

Държава	Конституция	Закони за достъп до информация
Аржентина	1994: Достъп до правителствена информация за околна среда (Член 41).	<ul style="list-style-type: none"> Общ декрет за достъп до обществена информация за националната изпълнителна власт от 3 декември 2003 г. Устав на град Буенос Айрес за достъп до информация от 1998 г. (Закон 104).
Армения	1995: „Свобода да се търси, получава и разпространява информация”(Член 24).	<ul style="list-style-type: none"> Закон на Република Армения за свобода на информацията от 23 септември 2003 г., влязъл в сила на 15 ноември 2003 г.
България	1991: 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.	<ul style="list-style-type: none"> Закон за достъп до обществена информация (ЗДОИ), приет на 22 юни 2000 г.; влиза в сила на 7 юли 2000 г.
Чили	1980: Член 8, въведен чрез изменения от 26 август 2005 г. (Закон № 20050), постановява, че закони и решения на държавни институции ще бъдат публично достъпни, ограничения могат да бъдат въведени на основата на изброени изключения.	<ul style="list-style-type: none"> Закон 19653 от 14 декември 1993 г. относно административната почтеност на органи в държавната администрация (Закон за почтеността). Закон 19880 от 29 май 2003 г. за създаване на база за административни процедури, касаещи актове на органи на държавната администрация (Закон за административните процедури).
Франция	1958: Право да се знае за какво се използват данните (Член 14).	<ul style="list-style-type: none"> Закон от 17 юли 1978 г. за свободен достъп до административни документи (Закон 78-753), изменен и допълнен от последващи закони, включително Закон 2000-231 от 12 април 2000 г., последно със Закон 2002-1487 от 20 декември 2002 г.
Гана	1992: Право на информация, „предмет на такова определение и регулиране, каквото е необходимо в едно демократично общество” (Член 21 (1) (f)).	<ul style="list-style-type: none"> Няма закон. Проектозаконът за свобода на информация от 2002 г. все още се обсъжда. Декретът за доказателствените средства (1975 г.), Закон за държавната тайна (1962 г.), Закон 101 и Закон за административно обслужване (1993 г.) – всички се отнасят до правото на информация, но по един отрицателен начин, що се отнася до предоставянето на информация на обществеността.
Кения	1963: Не е уредено.	<ul style="list-style-type: none"> Няма закон за достъп до информация.

Таблица 1: Конституции и законови рамки в наблюдаваните страни

(продължение)

Държава	Конституция	Закони за достъп до информация
Македония	1991: „Свободен достъп до информация и свободата на приемане и разпръскване на информацията са гарантирани“ (Член 16).	• Закон за свободен достъп до информация, приет на 1 март 2006 г., влязъл в сила на 1 септември 2006 г.
Мексико	1917: (променена през 1977): Член 6 за правото на мнение гласи, че „държавата гарантира правото на информация“.	• Федерален закон за прозрачност и достъп до информация от 10 юни 2002 г., влязъл в сила на 11 юни 2003 г. Закон за прозрачност и достъп до информация във федерален район Мексико Сити от 8 май 2003 г.
Нигерия	1999: Свобода на информацията, но не и достъп до правителствена информация (Член 39 (1)).	• Няма закон за достъп до информация. • Проект на закон за достъп до информация, внесен в Сената през септември 2006 г.
Перу	1993: Право да се иска информация, без да се посочва причина за търсенето, и да се получава информация от всеки обществен орган в законово определено време и цена.	• Закон 27806 за прозрачност и достъп до обществена информация от 3 август 2002 г., влязъл в сила на 1 януари 2003 г., обединяващ измененията и допълненията от 7 февруари 2003 г.
Румъния	1991: Право на достъп до информация от обществен интерес и задължение на обществените институции да предоставят точна информация (Член 31).	• Закон №544/2001 от 12 октомври 2001 (публикуван в „Държавен вестник“, част I, № 663, от 23 октомври 2001 г.) относно свободен достъп до информация от обществен интерес, влязъл в сила през март 2002 г.
Южна Африка	1996: Специална разпоредба за достъп до информация, съхранявана от държавата, и информация, съхранявана от юридически и частни лица, ако тази информация е необходима за защита на човешки права (Секция 32).	• Закон за популяризиране на достъпа до информация, Закон № 2 от 2 февруари 2000 г., влязъл в сила март 2001 г.
Испания	1978: Гражданите имат право на достъп до административни документи и до обществения архив, с изключение на въпроси, които засягат националната сигурност, разследване на престъпления и нарушения, а също така личния живот (Член 105б).	• Закон 30/1992 от 26 ноември 1992 г. относно законовата рамка за публична администрация и общия административен процес; Кралски декрет 208/96, 9 февруари 1996 г., който регламентира службите за административна информация и обслужване на гражданите; Закон 38/1995 от 12 декември 1995 г. за Правото на достъп до информация за околната среда.

1. Международни стандарти за достъп до информация

Все още няма точно определени международни стандарти, които регулират правото на достъп до информация, съхранявана от публични институции. Международното договорно право в сегашния му вид определя най-общо правото на свобода на информация. Някои страни уреждат правото на достъп до обществена информация в текстовете на конституциите си, над 65 страни са приели закони за достъп до информация, а безброй допълнителни закони и регулации уреждат правото на информация на регионално и местно ниво. Най-авторитетният международен текст в това отношение е Препоръка 2002(2) на Съвета на Европа относно достъпа до официални документи, който определя ясни минимални стандарти за прозрачно управление¹. *Правна инициатива* ползва всички тези източници, за да идентифицира набор от принципи (виж: Принципи на *Правна инициатива* за правото да знам) и да насочва групите на гражданското общество и законодателите в техните усилия да подобрят достъпа до информация.

¹ Препоръка 2002(2) на Комитета на министрите на Съвета на Европа относно достъп до официални документи (приета на 21.02.2002 г. на 784 съвещание на заместник-министрите на страните-членки): http://www.aip-bg.org/documents/rec2_bg.htm

Принципи на свобода на информацията на *Правна инициатива*

Правото на достъп до информация е основно човешко право, жизнено важно за развитието на гражданското общество. Следните принципи представляват международни стандарти за това, как правителствените институции трябва да зачитат и да прилагат това право.

1. Достъпът до информация е право на всеки.

Всеки може да поиска информация, независимо от професията и националността си, независимо дали притежава гражданство и без да е необходимо да обосновава правния интерес от информацията.

2. Достъпът е правилото - тайната е изключение.

Цялата информация, съхранявана от правителствените институции, по принцип е обществена. Информация може да бъде отказана, само на основание на тесен кръг законови причини, определени в международното право и залегнали в националните законодателства.

3. Правото се прилага спрямо всички публични институции.

Обществото има право да получава информация, съхранявана от институции, финансирани от обществени и частни фондове и изпълняващи обществени функции, като доставчици на вода и електричество.

4. Подаването на заявления трябва да е лесно, бързо и безплатно.

Единственото изискване трябва да бъде посочването на име, адрес и описание на търсената информация. Заявлението трябва да може да се подаде устно или писмено. Информацията трябва да се предоставя незабавно или в кратки срокове. Стойността на достъпа до информация не трябва да бъде по-висок от разходите за възпроизвеждане на документите.

5. Служителите имат задължение да помагат на заявителите.

Държавните служители трябва да помагат на заявителите при подаването на заявления. Когато се налага, служителите следва да препращат заявленията към правилната институция.

6. Отказите трябва да са обосновани.

Институциите могат да отказват информация само ако разкриването ѝ може да доведе до вреда на такива легитимни интереси като национална сигурност и защита на личните данни. Тези изключения трябва бъдат ясно и точно определени от закона. Всеки отказ трябва да посочва причините за неразкриване на информацията.

1.1 Инструмент за проучване на достъпа до информация

Използваната методология за проучване на достъпа до информация съчетава набор от инструменти, предназначени да обобщят информацията за законите и практиките в отделните страни относно свободата на информация. Първо, моделът на закон (сравнителната правна рамка) предоставя основа за оценка на закона и практиката в дадена страна по отношение на международните стандарти. Второ, методологията за проучване, разработена от *Правна инициатива*, опира се на опита от проучвания на човешките права, а също така и на експертизата от проведени допитвания и социологически проучвания, улеснява стандартизацията при подаване на заявления и избора на търсената информация. Трето, специално разработеният софтуер позволява на многото партньори от различни държави да въвеждат информацията в общ формат и да сравняват резултатите.

Процесът на проучването

Прилагането на Инструмента за проучване на достъпа до информация включва четири фази. Първата е преглед на националното законодателство (включително законите за свобода на информация и свързаните закони), като се използва моделът на закон и се идентифицират основните регулации, които уреждат достъпа до информация в съответната държава. Това осигурява стандарт, чрез който да се оцени прогреса на страната към прилагане на собствените ѝ закони. След това, участници в проучването търсят информация от различни институции, проследяват отговорите и включват резултатите в общата база данни. Третата фаза се състои от интервюта с представители на институциите, от които е и търсена информация, за да се определи работната среда на обществените институции (и служителите). Целта е да се получи картина едновременно на практиката и духа на откритост във всяка от наблюдаваните институции. И накрая данните се анализират и се подготвят за представяне.

Правен анализ

Правният анализ във всяка страна оценява националния закон, в сравнение с международните стандарти посредством модела на закона. Моделът (правната рамка) е тест за проверка, състоящ се от десетте принципа на *Правна инициатива*, които пък отра-

заяват международното и националното право и практики. Той дава база за сравнителен анализ на такива елементи като обхват на закона в дадена страна, времето за предоставяне на информация, изключения, цени и процедури за обжалване. В страни със законодателство за достъп до информация, моделът позволява да се установят спецификите в дадена страна и да се вземат предвид, когато се оценяват резултатите. За страни без законови разпоредби, моделът дава основна структура за оценка на съобразяването им с минималните международни стандарти за достъп до информация.

Нашата методология за тестване на прилагането на законите за достъп до информация и стандартите позволяваше вариации в две отношения. Първо, ние оставяхме институциите да се придържат към времевата рамка, определена от законодателствата на техните страни, а при липса на такова законодателство вземахме предвид срока, определен от общите международни стандарти. Второ, когато лице подаде заявление до институция, която не притежава търсената информация, ние разглеждахме отговора като правомерен, ако институцията насочи заявителя към правилния държавен орган, освен когато националният закон изисква тя сама да препрати заявлението.

Част от законите за достъп до информация, разгледани в това проучване, не са в съответствие с някои от представените тук принципи. Например в България и Франция частни или полу-частни компании за комунални услуги са извън обхвата на законите за достъп до информация. В Мексико и Южна Африка писмените заявления са единственият начин за достъп, с изключение на неграмотните и хората с увреждания. Отговори на заявления, които не следват десетте принципа, се смятаха за неправомерни, дори когато бяха разрешени от националните закони.

Заявления

Процесът на проучване започна с подаване на заявления за информация. Типът и броят на подадените заявления бяха определени така, че да се минимизират различията между страните, което да позволи сравнимост на процеса на разглеждане на заявленията и на получената информация. Заявителите във всяка страна бяха подбрани така, че да отразяват различните групи, които биха търсели достъп до информация, а също така бяха подбрани сравнително сходни национални институции, към които да се подадат заявленията. Освен това, във всяка страна бяха подадени както писмени, така и устни заявления.

През 2004 година във всяка страна са подадени по 140 заявления. Формулирани бяха 70 въпроса, като всеки въпрос беше зададен два пъти, но от различни заявители и през един интервал от време, който е по-дълъг от този, определен от закона за отговор. Така заявленията бяха внесени на две „вълни“ във всяка страна. Подадени бяха заявления до 18 различни институции във всяка страна от 7 отделни лица. Включени бяха инсти-

7. Общественият интерес има предимство пред тайната.

Информация трябва да се предоставя, когато общественият интерес надделява над вредата от нейното разкриване. Презумпцията е, че информация за състоянието на околната среда, здравето или човешките права и информация, разкриваща корупция, трябва да бъде разкривана, поради висок обществен интерес.

8. Всеки има правото да обжалва решение, от което не е доволен.

Всички заявители имат право на навременно и ефективно преразглеждане на отказ или нежелание на обществена институция да разкрие информация.

9. Публичните институции трябва активно да публикуват важна информация.

Всяка институция трябва по своя инициатива да публикува на леснодостъпно място информация за функциите и отговорностите си и индекс на информацията, която съхранява. Тази информация трябва да бъде актуална, ясна и на разбираем език.

10. Правото на информация трябва да е гарантирано от независим орган.

Трябва да бъде създадена независима институция, като комисар или омбудсман, която да осъществява контрол върху отказите, да популяризира и развива правото на достъп до информация.

туции на изпълнителната власт (министерства), съдебни институции, местни административни органи и компании, предоставящи обществени услуги. Заявители бяха НПО, журналисти (от всяка страна бяха избрани по двама журналиста - един „про-правителствен“ или неутрален и един „опозиционен“), бизнесмени, лица, които не могат да бъдат идентифицирани от служителите като принадлежащи към някаква професионална група - „обикновени хора“ и хора от маргинализирани групи като неграмотни, хора с увреждания или от уязвими малцинства. Заявленията бяха подадени едновременно в писмена и в устна форма², писмените заявления бяха занесени на ръка или изпратени по пощата, а понякога по факс или електронна поща, в зависимост от системата, използвана най-често във въпросната страна.

Проучването бе направено така, че исканията да се ограничат до видовете информация, която обществените институции създават или съхраняват. Доколкото беше възможно, не бе искана информация, която се очаква да бъде ограничена за достъп според стандартното законодателство за достъп до информация. Ето защо, проучването не тестваше как се прилагат ограниченията в отделни страни, а имаше за цел да направи сравнение на наличната информация, която би трябвало да е на разположение в отговор на заявленията, подадени от обществеността във всяка една страна. Общият брой заявления, записани и проследени по време на проучването, бе 1,926 (140 заявления в 14 страни, по-малкият брой от 34 заявления в Гана и Мексико не могат да бъдат включени в крайните цифри, поради проблеми с изпълнението на методологията за проучване)³.

За да се улесни сравнението между държавите, много от заявленията бяха стандартизирани. Във всеки регион (Африка, Европа, Латинска Америка) в аналогични институции бяха подадени 16 заявления за сравнително еднаква информация. Текстът им бе определен след консултация с партньорите от всички страни, включени в пилотния проект. Допълнително бяха селектирани специфични заявления от особена важност за всяка страна. При възможност, изборът бе направен след консултация със заявителите, така че заявленията да съответстват на техните реални информационни потребности - например местни НПО и журналисти бяха консултирани, така че попълнените заявления за информация да са от полза в тяхната работа.

Методологията определяше и стандарти за поведението на заявителите: по време на обученията заявителите бяха инструктирани да направят три опита за подаване на заявлението, при желание да се обадят по телефона или да посетят институцията, за да се

² Броят на устните заявления варира в различните страни (от 12 в Мексико до 34 в Аржентина, Нигерия и Южна Африка) според броя на факторите, в това число дали заявителите са грамотни или не, и възможността в дадена страна заявленията да се направят устно.

³ В Мексико един заявител се обърна към грешни звена на наблюдаваните институции; в Гана не всички заявители са отчели пълни данни на местните партньори по проучването. Данни от тези две страни са включени тук, освен когато в таблиците е направено уточнението „данни от 12 държави“.

убедят, че заявлението им е получено, а след това, преди крайния срок за отговор на заявлението, да проверят за движението му.

След внасянето на 140 заявления, във всяка страна беше подадено и едно допълнително заявление до всяка институция, в което се питаше за вътрешните механизми за прозрачност и доколко те съответстват на законовите разпоредби за активно публикуване на информация. В заявлението се питаше, дали има назначен служител по информацията или друго лице, отговорно за предоставяне на информация на обществеността. С тези „открити целеви заявления“ се искаше информация дали годишните отчети и бюджета на институцията са достъпни за обществеността, дали институцията публикува данни за притежаваната информация и упътване към заявителите как да подават заявления. Отговорите на тези заявления ни помогнаха за оценката на отговорите, които лицата получаваха от институциите.

Интервюта с публични институции

В третата фаза бяха проведени интервюта във всяка наблюдавана институция, за да се постигне по-пълно разбиране на вътрешните системи за изпълнение на законите за достъп до информация и другите свързани закони. Интервютата дадоха възможност на служителите да обяснят как се разглеждат заявленията за информация и да коментират изводите от проекта, особено при проблематични случаи, като нисък процент отговори от някои институции или преобладаващи откази за предоставяне на информация.

Интервютата се правеха от партньорите на *Правна инициатива* в съответната страна и целяха да идентифицират нуждите, като провеждане на допълнителни обучения или създаване на вътрешни правила за персонала за изпълнение на законите за свобода на информацията. Интервютата целяха открита дискусия с отговорния персонал, за да се чуят неговите тревоги и да се разберат логистичните предизвикателства, пред които те са изправени. Идеята беше препоръките на този доклад да бъдат възможно най-конструктивни и да подпомогнат институциите при постигане на по-голяма прозрачност.

Не всички институции обаче дадоха интервюта, което в някои случаи затрудняваше оценката на причините за лошото отношение към заявленията за информация. В много (макар и не във всички) случаи, институциите със слаби резултати по отношение достъпа до информация бяха тези, които изрично или не, отхвърлиха искането за интервю.

Събиране на данни, проверка и анализ

Софтуерът за проучване на достъпа до информация на *Правна инициатива* включва лесен за потребителя интерфейс и свързани бази данни, които позволяват проследяване на основните етапи на търсенето на информация от подаване на заявлението до получаване на информацията, през откази и жалби.⁴ Партньорите по проекта имаха възможност да вкарат информация онлайн в базата данни по време на проекта, което от своя страна позволи резултатите да бъдат анализирани централно. Програмата генерира статистика от мониторинговите резултати и улеснява сравняването на данни в рамките на страните и между тях.

Този онлайн инструмент първоначално бе разработен за пилотния проект през 2003 година. След оценка на пилотния проект, софтуерът беше обновен и допълнен през 2004 година.

След като приключи въвеждането на данните, те бяха прегледани и крайните резултати бяха отнесени към всички заявления. Данни бяха експортирани в EXCEL, проверени и изпратени на партньорите за преглед и корекция. Партньорите поне два пъти провериха точността на основните детайли, след което прегледаха коментарите към всяко заявление, за да бъде проверени съответствията между крайните резултати и подадените заявления. След това бяха проведени конферентни разговори с партньорите и дискусии върху резултатите, заявление по заявление. Всяко едно заявление беше прегледано, коментарите и резултатите - прочетени, като резултатите от всяко заявление бяха оценени и договорени от поне трима души.

Последната стъпка за проверка на процеса беше анализ на резултатите от идентичните заявления. Както беше отбелязано, всяко заявление по проекта беше подадено два пъти в една и съща институция от различни заявители. Резултатите от всяка двойка заявления представляваха допълнителен тест за това, дали институцията се съобразява със заявленията за информация.

По време на проучването беше приложено правилото „презумпция за добросъвестност“ на институциите. Когато например институциите отговаряха, че не притежават исканата информация, или даваха писмен отказ, поради допустими причини, добрата воля на тези отговори се вземаше предвид и те се оценяваха като съответстващи на стандартите за достъп до информация. Анализът на резултатите от двойката идентични заявления бе частичен тест на добрата институционална воля на практика. В случаите обаче, когато еднакви заявления водят до различни резултати - такива като предоставяне на ин-

⁴ Въпреки че методологията позволява следене и на жалбите, процесът на обжалване изисква значително време и усилие и не се включваше в настоящото проучване.

формация в отговор на едно заявление или писмен отказ, или „непритежавана информация“ като резултат от второто идентично заявление - добронамереността във втория случай не можеше да се приеме и отговорът се класифицираше като неправилен. Важно е да се отбележи, че авторите на това проучване не смятаха, че дадена институция нарушава закона, защото не е събрала никаква информация. Могат да бъдат приведени аргументи в полза на тезата, че институциите имат задължение да събират определена информация, като например информация, необходима да се защити здравето на населението, но всяко такова задължение попада извън обхвата на това проучване.

Възражения и опровержения

Проучване от този вид неизбежно включва човешкия фактор - служителите могат да отговарят различно на различни заявители, независимо от политиката на институцията и усилията за обучение. Поведението и упорството на заявителите се повлиява от отношението към тях. Много закони за свобода на информацията включват „задължение за подпомагане“ на заявителите. От държавите, включени в проучването, Армения, Мексико и Южна Африка имат такива разпоредби, а Перу има разпоредби, санкциониращи създаването на пречки на заявленията от страна на служителите по информацията.⁵ Освен това, въпреки че обученията на държавните служители могат да подпомогнат гарантирането на основни стандарти за обслужване на гражданите, прилагането на тези разпоредби е различно в различните институции и от различните служители. По време на това проучване някои служители бяха любезни и насърчаваха заявителите, други бяха груби и неотзивчиви. Поради големия брой хора, участващи в проекта, и законовите и културни различия между страните, известна непоследователност бе неизбежна. Резултатите не трябва да се смятат за напълно сравними, макар че бяха положени всички усилия за последователно прилагане на методологията.

⁵ Член 13.2.в от Арменския закон за свобода на информацията (23 септември 2003г.); чл. 40 от Мексиканския федерален закон за прозрачност и достъп до информация (2002 г.); Секция 19 от Южноафриканския закон за популяризиране на достъпа до информация, (Закон № 2 от 2 февруари 2000 г., влязъл в сила март 2001 г.); и чл. 14 от Перуанския закон за прозрачност и достъп до информация (2002 г.).

1.2 Класификация на резултатите, използвани в мониторинговото проучване

По-долу са изброени 10 основни категории резултати. Те са групирани в две широки категории: съответствие и несъответствие с принципите за достъп до информация.

Съответствие в най-общ смисъл

Получена информация: Търсената информация е предоставена, в писмена или устна форма. Информацията отговаря на въпросите и е относително пълна.

Частичен достъп: Документите са предоставени със заличени или „изрязани“ пасажии, или информацията е непълна, поради разпоредби в закона. Доколкото служителите ясно упоменават основанията за отказване на част от информацията, частичният достъп се приема за правомерен отговор.

Писмен отказ: Отказите за предоставяне на исканата информация трябва да бъдат писмени и да посочват основанията за непредоставяне на информацията. Писмените откази улесняват обжалването на решенията и по този начин са полезни, дори когато съдържат несъответствия със закона (например, когато основанията за отказ са несъстоятелни или не са посочени). При настоящото проучване се приемаше, че писмените откази отговарят на законоустановените норми, освен при случаите, когато очевидно не беше така - например, когато двойка заявления получаваха различни отговори.⁶

Препращане/пренасочване: Институцията или а) дава писмен или устен отговор, който насочва заявителя към друга институция; или б) препраща заявлението в друга институция. Това е правомерен отговор, освен ако заявлението е очевидно подадено до правилната институция.

⁶ По принцип писменият отказ е правомерен само когато посочва, че търсената информация е предмет на изключение, дадено в закон. Прецизните правни основания обаче варират в различните страни и са предмет на съдебен контрол. В това проучване ние изхождаме от презумпция за добронамереност от страна на институциите, които даваха писмени откази, дори когато няма ясно споменаване на изключения и като цяло те се приемаха за съответстващи.

Информация, която не се съхранява: Когато заявлението е подадено до институцията, която би трябвало да съхранява информацията, но това не е така, правомерен отговор означава да се уведоми заявителя, че „търсената информация липсва“. Признанието от страна на институциите, че не са събрали информацията, е полезно за цялостната прозрачност на управлението, тъй като прави възможен диалогът с обществеността, за това какви данни би трябвало да се събират. В настоящото проучване този отговор беше записан като съответстващ, освен ако нямаше основателна причина да се вярва, че информацията всъщност се съхранява във въпросната институция.

Несъответствия

Неадекватен отговор: Информацията е предоставена непълно, не съответства на искането или е незадоволителна по друг начин, показващ незачитане на правото на достъп до информация. Например резултат „непълнен отговор“ беше записан в случай, когато голямо количество информация беше предоставена, без да съдържа отговор на твърде конкретно заявление, или ако заявителят е бил насочен към Интернет страница, която не съдържа търсената информация.

Мълчалив отказ: Тази категория обхваща случаите, в които изобщо няма отговор от институциите или в най-добрия случай са дадени неясни отговори при разговорите, последващи подаването на заявлението.

Устен отказ: Служителят отказва да предостави търсената информация, с или без основания, без писмено формулиране на отказа. Тази категория включва необмислени отговори на устни заявления или писмени заявления, подадени лично, като например „тази информация не е обществена“. Устни откази могат да се получат и по телефон, когато заявителят се е обадил, за да провери дали писменото заявление е получено, или когато разговорът е проведен по инициатива на институцията.

Невъзможност за подаване: Заявленията се обозначаваха с „невъзможност за подаване“, когато заявителят е бил възпрепятстван да подаде заявлението си. Например някои заявители не са могли да влязат в съответните институции, защото охраната е отказала да ги допусне. Или пък заявителите не са могли да разговарят със съответния служител, защото отсъства, „обядва“ или „ще дойде утре“.

Отказ за приемане: Такъв резултат се записваше, когато правителственият орган е отказал да обработи по какъвто и да е начин заявлението за информация, било то устно или писмено. Типични отговори в този случай са: „Не можем да приемем устни заявления“, без предложение да се помогне за формулиране на писмено заявление, или „Не приемаме заявления за информация“. Отказът за приемане се различава от „невъзможност за подаване“, по това, че институцията активно е отказала да обработи заявлението. Те се отличават от устните откази, по това, че съдържанието на заявленията така и не е поставяно на обсъждане.

Късни отговори: Отговорите, направени след сроковете, определени в националния закон, или при отсъствие на закон, в това проучване се смятаха за мълчаливи откази. Въпреки това се съхраняваше запис на отговорите, получени след законоустановеното време, но в рамките на предварително определен период на закъснение. Анализът на тези т.нар. късни отговори може да се намери в Глава 4 на настоящия доклад. Приема се, че късните отговори се дължат на няколко фактора, различни от липсата на политическа воля, като например голямо търсене на информация, недостатъчни ресурси или неподходящи системи за съхраняване на записите. Въпреки това, ние решихме да класифицираме късните отговори като несъответстващи, защото:

А) навременният отговор е важен елемент от правото на достъп до информация;

Б) искахме да гарантираме последователност при записване на резултатите.

Във всеки случай, по време на мониторинга бяха получени много малко късни отговори.

Оценяване на съответствието със закона

Един начин да се оцени степента на съответствие със законите, беше да се сравнят резултатите при двойките еднакви заявления. Например в Армения заявител попита районната администрация в Ереван - Канакер-Зейтун, колко пари са били отпуснати за подновяване на пътната мрежа в района през 2004 година. Началникът на Статистическия отдел, в устен отговор, уведоми заявителя, че отделът не съхранява такава информация и резултатът беше записан като „информация, която не се съхранява“. Обаче вторият заявител, журналист, получи писмен отговор, че за целта са отпуснати 28,5 AMD (62,000 щ.д.). Тогава отговорът на първото заявление беше прехвърлен от категорията „информация, която не се съхранява“, в категорията на несъответстващите отговори, защото очевидно беше некоректен.

Невинаги е лесно да се каже дали даден отговор е съобразен със закона или не. Например двойка заявления, подадени до Министерство на отбраната в Румъния, относно броя на новобранците през 2001, 2002 и 2003 година, доведе до различни резултати. Заявлението, подадено от неправителствена организация, получи писмен отговор, че тази

информация е класифицирана, но без да се посочват специални основания.⁷ От друга страна, заявителят журналист е получил част от търсената информация (броят на новобранците през 2003 г. е бил 31,500). Тази информация е била предоставена за годишния доклад на Националния статистически институт от Пресслужбата на министъра. В последвалото интервю с майора, назначен от министъра за служител по информацията, той твърдеше, че отказът е в резултат на терминологично объркване по отношение на новобранците и лицата, назначени на военна служба. Според майора, броят на лицата, назначени на военна служба, е класифицирана информация. След като обаче объркването не е било пречка в случая с журналиста, писменият отказ категорично беше определен като незаконсьобразен. В случай, че двамата заявителя бяха получили писмен отказ, отговорите щяха да бъдат записани като правомерни, в съответствие с принципа за презумпцията за добронамереност, прилаган в този мониторинг.

Проучването в отделните страни

В течение на настоящото проучване беше събран голям обем информация за всяка от наблюдаваните страни и за общата тенденция в тях. Този доклад се ограничава до сравнителна информация, отнасяща се до всички страни, за да даде поглед отвътре на световните тенденции в свободата на информация. Този поглед включва представителна извадка на статистически данни, събрани по време на проучването, както и специфични примери от отделните страни, които илюстрират идентифицираните тенденции. Примерите са избрани като показателни за типични проблеми и добри практики.

⁷ В този доклад понятието „класифициран“ се отнася до информация, която е предмет на класифициране по силата на закони, отнасящи се до държавна тайна, безотносително дали е била отказана за предоставяне, докато понятието „изключена“ се отнася до информация, предмет на ограничение според националния закон за достъп до информация. „Отказана“ означава информация, която не е предоставена. Когато се цитират отговори на държавни служители, е използван превод на термина, който е най-близък до оригиналния език, дори когато чиновниците не са употребили термините в най-точния юридически смисъл.

2. Основни изводи от мониторинговото проучване

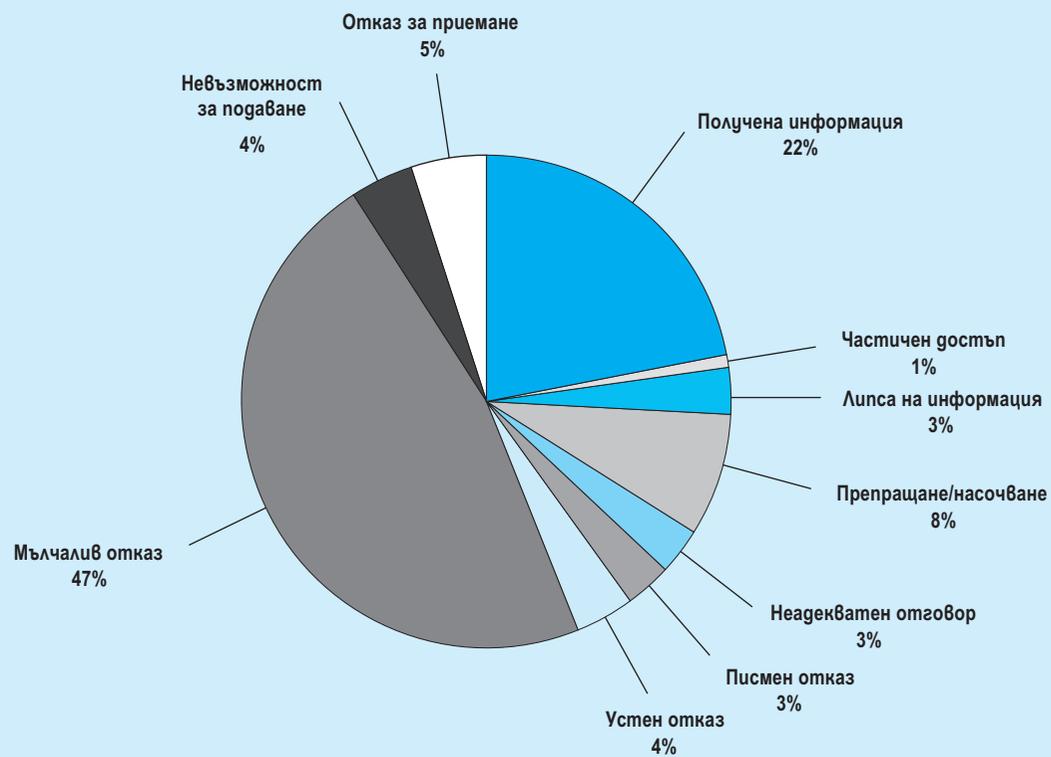
2.1 Половината от заявленията бяха посрещнати с мълчание

В това проучване „мълчалив отказ“ е липсата на какъвто и да е отговор от страна на публична институция на заявление за информация. Лица, които търсеха информация в рамките на това проучване - оттук нататък наречени „заявители“ - получиха мълчаливи откази на 47% от подадените заявления.

Мълчалив отказ на заявление за достъп до информация представлява очевидно нарушение на правото на достъп до информация, съхранявана от държавните органи, както и нарушение на правото на обжалване, което е установено в конституциите и законите на много страни. Мълчаливите откази отдалечават обществеността от управлението, като свеждат ролята на гражданите само до избиратели, и ограничават възможността на хората да участват по смислен начин в процеса на вземане на решения или да държат отговорни правителствените институции и служителите им. Мълчаливите откази подкопават доверието в управлението и благоприятстват атмосфера, в която членовете на обществото подозират най-лошото за административните практики. Те създават стена от мълчание, която води до процъфтяване на корупцията и злоупотребите.

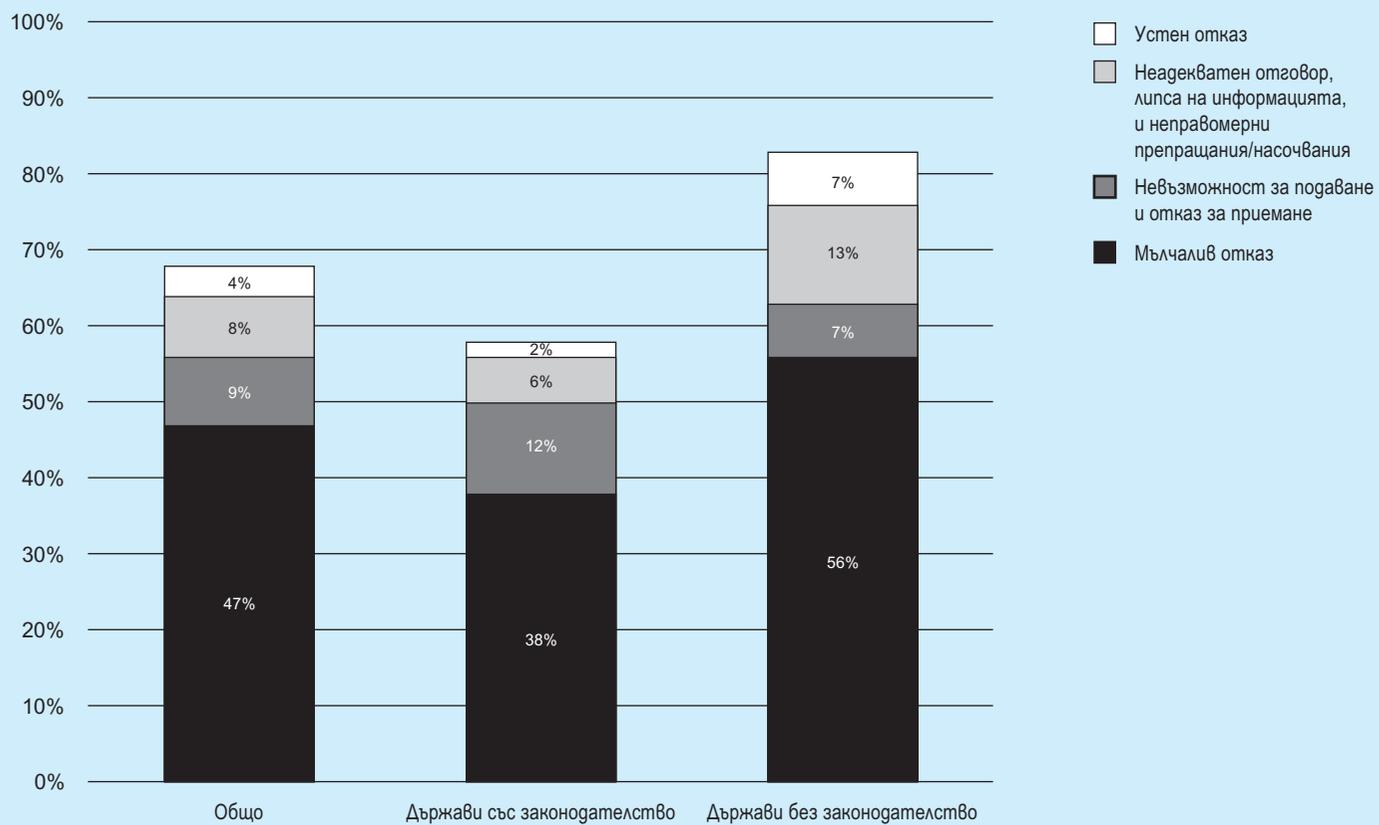
В проучените страни, които нямат специални закони за свободата на информацията, 56% от заявленията за информация не получиха отговор.

Графика 1: Отговори на 1926 заявления в 14 държави



Анализът се основава на данни от всички подадени заявления в 14 държави

Графика 2: Мълчаливи откази и други отговори, противоречащи на закона, като процент от всички заявления



Анализът се основава на данни от всички подадени заявления в 14 гържави

В проучените страни, които имаха специални закони за свобода на информацията, 38% от заявленията за информация не получиха отговор от институциите. Графика 2 показва неприемливо висок процент на мълчаливи откази. Много от законите за свобода на информацията в страните, включени в настоящото проучване, са относително нови, така че броят на мълчаливите откази с течение на времето може да намалее.

Фактори, които възпират мълчаливите откази в Мексико

Административните закони, в зависимост от държавата и конкретните законови разпоредби, обикновено показват дали мълчанието от страна на администрацията се смята за положителен или отрицателен отговор. Например, ако дадено лице кандидатства за разрешение да пристрои къща и мълчанието на държавния орган е посочено в закона като положителен отговор, нежеланието на институцията да отговори след определен период от време се смята за разрешение за строеж. При случаите на заявления за достъп до информация такава „положително“ мълчание изисква по-нататъшни действия за получаване на информацията. Много застъпници за свобода на информацията смятат, че „мълчаливият отказ“ всъщност е отрицателен отговор.

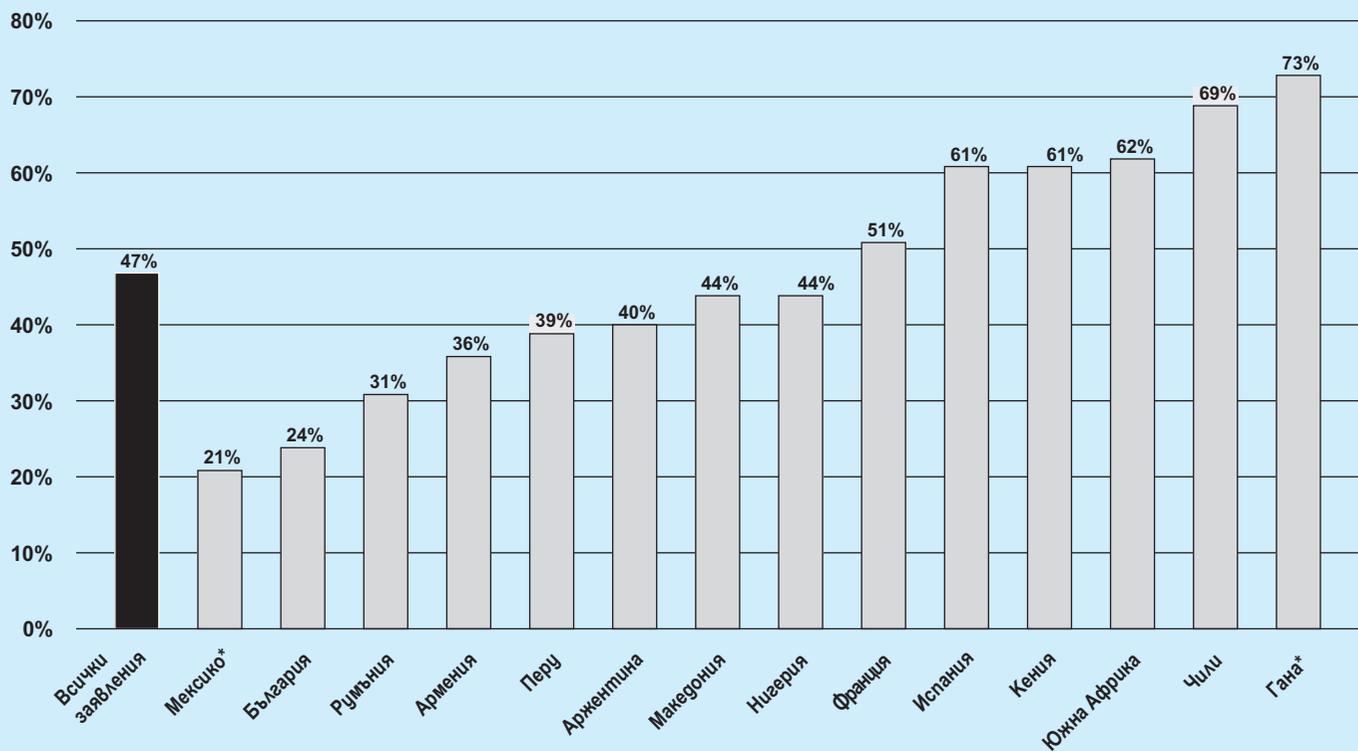
В Мексико Федералният закон за прозрачност и достъп до информация (приет 2002 г.) тълкува административното мълчание при заявления за информация като положителен отговор - означаващ, че правителственият орган се е съгласил по същество да оповести информацията. Заявители, които не получат информация от институцията в продължение на 20 работни дни, могат да обжалват директно пред Федералната комисия по

Таблица 2: Подробности относно мълчаливите откази и други незаконосъобразни резултати, в проценти спрямо всички заявления.

Отговор	Общо %	Със закон %	Без закон %	Характер на отговора
Мълчалив отказ	47	38	56	Административно мълчание (въпреки проведеният поне един телефонен разговор, след всички заявления).
Невъзможност за подаване	4	4	5	Заявленията не могат да се внесат, поради пречки, създадени от институцията.
Отказ за приемане	5	8	2	Институцията отказва да приеме заявлението.
Информацията не се съхранява*	1	1	2	Институцията отговаря, че не разполага с информацията (необоснован или неправилен отговор).
Насочване/препращане*	5	2	8	Насочване на заявителя или прехвърляне на заявлението към друга държавна институция по неприемлив начин (например поради това, че е известно, че институцията съхранява информацията).
Неадекватен отговор	3	3	3	Предоставена е минимална или нерелевантна информация.
Устен отказ	4	2	6	Устен отказ да се даде информация.
Общо	69	58	82	

* Когато тези отговори очевидно не съвпадат с принципите за достъп до информация и с националния закон – виж Глава 3 за подробен анализ на несъответствията.

Графика 3: Мълчаливи откази, като процент от всички отговори по държави (включително закъснелите отговори)



* Корижирани данни за Гана и Мексико

Анализът се основава на данни от 14 държави

информацията, която следва да задължи съответната институция да предостави информацията. На практика това означава, че институцията трябва да даде приоритет на отговарянето на неотговорени заявления и да разкрие информацията, когато това е възможно. Ако информацията попада в обхвата на едно или повече изключения според мексиканския федерален закон, тогава правителственият орган трябва незабавно да информира заявителя и да посочи основанията за прилагане на изключенията. Във всеки случай на нарушение, в който Комисията е принудена да се намеси, институцията трябва да поеме разходите за размножаване и предоставяне на информацията, които обикновено се дължат от заявителя, и отговорните държавни служители трябва да понесат наказание, съгласно административния закон.

Мълчаливият отказ в България - предизвикателство пред гражданското общество

Законът за достъп до обществена информация (ЗДОИ, приет 2000 г.) не споменава мълчаливите откази и санкции спрямо тях. Въпреки това, Върховният административен съд (ВАС) в България е постановил, че мълчаливите откази са нарушение на правото за достъп до информа-

Държавите с най-нисък процента на мълчаливи откази в настоящото проучване са Мексико (21%) и България (24%). Данните показват, че мълчаливи откази се срещат по-рядко в страни, където гражданското общество, неправителствените организации и държавните служители обединяват усилията си за изпълнение на новите режими за достъп до информация. Според данните от проучването, въвеждането на закон за свобода на информацията, ако е съчетано с обучение на държавни служители и ясна политическа подкрепа за обществен достъп до информация, може съществено да подобри отговорното отношение към заявленията. Дори ако отговорите не винаги водят до предоставяне на информация - например институцията отговаря с писмен отказ - те въпреки това осигуряват основата за диалог между обществото и управляващите за правото на достъп до информация.

Според проучването, заявления за достъп до информация са довели до най-висок процент мълчаливи откази в Южна Африка (62%), Чили (69%) и Гана (73%). Гана няма закон за свобода на информацията; Законът за популяризиране на достъпа до информация в Южна Африка (2000 г.) е използван като модел в цяла Африка; чилийските разпоредби за достъп до административни документи съществуват от 1999 година.

Конкретен случай:

Непълни и неясни разпоредби в Чили

Законовите разпоредби в Чили, свързани с достъп до информация, са сложни и често неясни, предимно защото са били приети по различно време и са разпръснати в редица закони. Те съчетават достъпа до информация и регулациите за секретност и не предвиждат точни критерии за определяне на информацията, която може да бъде разкрита. В жалба пред Интерамериканския съд, Интерамериканската комисия за човешки права подчерта проблема с чилийските разпоредби за достъп до информация, като оспори категорично съществуващото законодателство в Чили, което не гарантира правото на достъп до информация, поради две основни причини:¹

*Първо, законът засяга само „административни актове“ и придружаващи документи, което „изключва голямо количество записи и друга информация, съхранявана от държавата, които не представляват „административни актове“ или не могат да бъдат свързани с процеса на вземане на административни решения и крайните актове“.*²

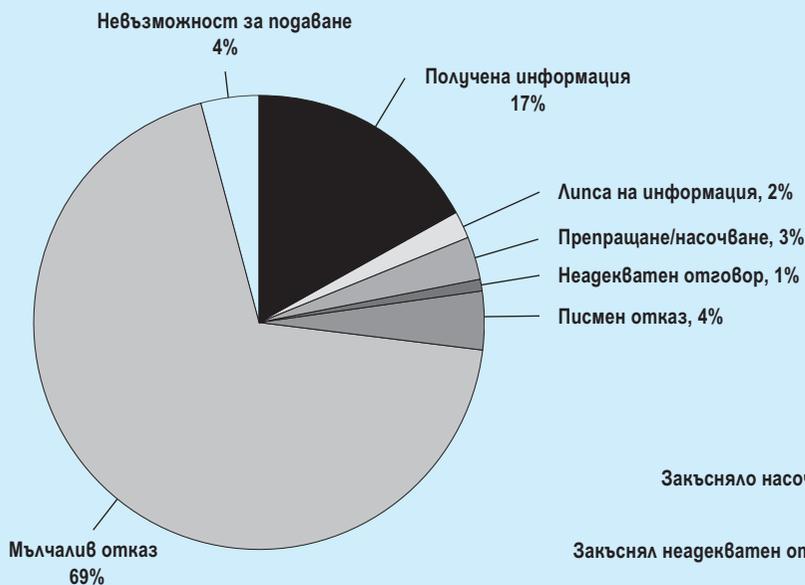
Второ, изключенията, предвидени в закона, са твърде широки, неопределени и дават до голяма степен възможност на служителите субективно да определят дали да разкрият информацията. В чилийския закон третото изключение например позволява трета страна, за която се отнася информацията, да възпрепятства разкриването ѝ, без да покаже, че неговият (или нейният) интерес от запазването на информацията превишава обществен интерес от предоставянето ѝ. Също така, в петото изключение няма баланс между националната сигурност и други национални интереси и обществен интерес от достъпа до информация. Нещо повече, понятието „национална сигурност“ или „национален интерес“ не е определено. Другите изключения са по подобен начин объркващи.

ция. През 2001 г. Център за независим живот подава жалба срещу мъчлив отказ, с правната помощ на Програма Достъп до Информация, в резултат на което ВАС определя мъчливите откази за незаконсьобразни и подлежащи на съдебен контрол.

¹ Петиция, внесена от Интерамериканската комисия за човешки права до Интерамериканския съд по човешки права, по делото „Клод Рейес срещу Чили“ (No. 12.108), 8 юли 2005 г., параграфи 89-90.

² Комисията, за да аргументира позицията си, цитира *amicus curiae* становището, внесено от *Правна инициатива на Отворено общество*, Article 19 - Международна кампания за свобода на изразяването, Мексикански институт за свобода на информацията (LIMAC) и Перуански институт за общество и преса (IPYS), 24 февруари 2005 г.

Графика 4: Отговори на заявленията в Чили (включително закъснелите)



Фигура 4а: Мълчаливи откази в Чили



Анализът се основава на данни от всички подадени заявления в 14 държави

Друг момент, който е неясен в чилийския закон, е времето, за което трябва да се отговори на заявлението за информация. Законът за административната почтеност от 1999 г. за първи път създава процедура за „граждански достъп до административна информация, съгласно закона“ (Член 53). Този закон постановява, че административните органи в рамките на 48 часа трябва да отговорят на заявленията или да ги отхвърлят. Закон 19.880 относно административните процедури, управляващи актовете на държавните административни органи (приет на 29 май 2003 г.), определя принципите за добри административни практики, включително прозрачност на администрацията, и предвижда, че всички административни услуги трябва да бъдат безплатни, достъпни в писмена форма и да отговарят на принципите за яснота, безпристрастност и избягване на формалности. Законът от 2003 г. определя времето, за което правителствените органи трябва да отговорят на жалбите на гражданите (Член 24). Времето варира от 48 часа за чисто формални отговори, до 20 дни за по-сложни решения. Този закон също така предвижда (в Член 26), че времето може да се удължи допълнително с 10 дни или по инициатива на административния орган, или по молба на заинтересованите страни. Въпреки че Законът за административните процедури от 2003 г. не се отнася специално до заявленията за информация, неговото съществуване обръква държавните служители по отношение на времето за отговор на заявленията. За целта на този мониторинг бе определено времето от 10 работни дни, което очевидно е повече от 48 часа, предвидени в Закона за почтеността от 1999 г., отговори, дадени в следващите 10 дни, бяха записвани като късни, а след това - като мъчаливи откази.

Ефектите от липсата на яснота

Кратката и обръкваща времева рамка в Чили изглежда допринесе за невъзможността да се отговори на заявленията за информация, дори когато правителствените органи имаха подобно желание. От всички заявления, подадени по време на проучването в Чили, 16% получиха късни отговори, т.е. - 10-20 работни дни след подаването им; в 11% от късните отговори се предоставяше исканата информация. Ако пренебрегнем краткия срок от 10 дена, нивото на мъчаливите откази би бил все още висок - 53%, но все пак Чили няма да попадне сред най-големите държави нарушителки. Интервюта с държавни служители потвърдиха, че липсата на отговори в Чили отчасти е резултат от неясноти в законодателството. *Participa*, чилийският партньор на *Правна инициатива*, предложи да се изясни, хармонизира и рационализира времето за отговаряне на заявленията за информация. В момента се подготвя проект на закон за достъп до информация от организации на гражданското общество, като водеща роля има коалицията *Pro-Accesso*, която работи с

Южна Африка: мъчанието е основна пречка пред достъпа до информация

В пилотното проучване на *Правна инициатива*, проведено в Южна Африка през 2003 г., 52% от всички заявления и 62% от успешно подадените заявления получават мъчаливи откази. Тези резултати се повтарят и през 2004 г. Институциите в Южна Африка или не отговарят на заявленията, или им отговарят рядко, при това след законоустановения срок от 30 дни. Този лош резултат е факт, въпреки че Законът за популяризиране на достъпа до информация в Южна Африка предвижда един от най-дългите срокове за отговор по заявления в света - първоначалният срок от 30 дни (два пъти повече от средните 14 дни) може да бъде удължен с още 30 дни от институцията при сложни заявления, които включват голям обем документи или изискват търсене или консултации в отдела или с други органи. В тези случаи заявителят трябва да бъде уведомен „възможно най-скоро, но при всички случаи в рамките на 30 дни след получаване на заявлението“. При настоящото проучване са получени 5 късни отговора, всеки от тях - доста след определените 60 дни и в нито един случай заявителите не са били уведомени за закъснението. Например в Министерството на околната среда и туризма е

постъпило заявление на 18 юни 2004 г. за документ или документи, които посочват стандартите за регистриране на съоръжения за отглеждане на лъвовете, като отговорът е получен на 2 септември 2004 г. Големият процент мълчаливи откази в Южна Африка показва ниско съобразяване със закона и сочи по-скоро проблеми при управление на заявленията, отколкото слабости в самия закон. Публични институции са се съобразили само с малка част от заявленията, подадени в рамките на настоящото проучване, като в повечето случаи заявителят въобще не е знаел, дали заявлението му е попаднало в правилните ръце и дали изобщо е било разгледано. Заявители, които са се интересували от движението на заявленията си, са били карани да ги подадат отново. Интервютата със служителите дават някакъв поглед отвътре върху широкото разпространение на мълчаливите откази. Много от тях изтъкват като причина липсата на капацитет за справяне със заявленията. Някои смятат, че 30-дневният срок е твърде кратък за отговаряне на сложни заявления. Според други, законът е сложен и

Правна инициатива. Законопроектът препоръчва срок от 15 работни дни за отговор на всички заявления.

Интервютата и резултатите от проучването показват, че в Чили няма административни процедури за отговор на заявленията за достъп до информация. Общественото търсене на информация остава ниско, което не спомага за популяризиране на развитието на по-добра система. Заявители, които проведеха телефонни разговори, за да разберат какво става със заявленията им, идентифицираха два проблема. Първо, движението на заявленията вътре в институцията не е било наблюдавано, ето защо е било трудно както за служителите, така и за заявителите да ги проследят, в резултат на което заявителите са прехвърляни от една служба към друга. (В други държави, включени в проучването, като Мексико, Перу и България, проблемът се разрешаваше чрез даването на входящи номера при приемане на заявленията). Например, когато заявител се беше обадил във Върховния съд на Чили, служителят, който работи в приемната, го бе свързал със отговорната според него служба, която пък го бе насочила другаде. Накрая, след като заявителят е разговарял с 6 различни отдела, той отново бе прехвърлен към приемната, защото „там би трябвало да знаят кой е длъжен да отговаря на заявленията...“ Заявителят така и не успя да открие какво се е случило с подаденото заявление.

Второ, служителите в Чили нямат стандартни критерии за това как да работят със заявленията за информация. Заявителите обикновено получаваха формални отговори на въпросите какво се случва със заявленията им - от рода на „отговорът се подготвя, ще го получите скоро“. В повечето случаи отговорът така и не пристигна. Според един министър, интервюиран като част от проучването - „Ние нямаме никакви ясни механизми за проследяване на заявленията и те се прехвърлят от един към друг отдел. Щом веднъж служителят препрати заявлението, той забравя за него. Няма лице, което да отговаря за движението на заявленията и да се увери, че му е отговорено“. Друг министър е още по-откровен: „Слава Богу, че това не се случва често! Ние не знаем какво да правим със заявленията.... Свикваме общо събрание, за да анализираме ситуацията.“ Този отговор е показател за много ниската степен на търсене на обществена информация в Чили. В този случай, самото провеждане на проучването доведе до изясняване на процедурите за отговор на заявленията. По подобен начин служител в Община Витакура е коментирал със заявител ползата от получаване на заявления за достъп до информация: „Голяма помощ е да получаваме всички тези заявления Те ни помагат да подобрим стандартите за прозрачност. Ние решихме да качим част от търсената информация в Интернет“. Заявителят е търсел информация относно решенията, взети на заседанията на общинския съвет, с подробности за начина, по който е гласувал всеки съветник; в отговор на това той бил поканен в общината, където е прочел и копирал документите.

Препоръки

- Законите за достъп до информация трябва да определят ясни срокове, в които обществените институции да отговарят на заявленията за информация. Ако удължаване на срока е позволено, то също трябва да е фиксирано в разумен период и да се дава при конкретни причини - например, когато търсената информация е обемна и изисква събиране. Четиринадесет дни е средният срок, определен за отговор на заявления в повече от 40 проучени закона. Период, по-дълъг от 15 дни, трябва да бъде внимателно обоснован, за да се гарантира, че е оправдан от извънредни обстоятелства.
- Обществените институции трябва да установят вътрешни механизми за проследяване на заявленията за информация, например чрез издаване на входящ номер на всяко заявление, за да могат заявителите да се поинтересуват за движението на искането си, ако не получат отговор в срок.
- Законите за достъп до информация трябва ясно да посочат, че неотговарянето от страна на държавните служители на заявление за информация е нарушение на правото за достъп до обществена информация. Държавните служители чрез обучения трябва да получат информация за своето задължение да отговарят ефективно и навреме на заявленията.
- Законите за достъп до информация трябва да установят процедури, включително за изпращане на жалби, при несъобразяване от страна на публичните институции с обществените им функции да отговорят на заявленията за информация в предписания срок.

тежък за изпълнение, което води до протакане при обработване на заявленията. Липсата на обучения също се цитира като пречка. Една служителка е признала, че игнорира заявленията, защото не познава закона и се страхува да отговаря.

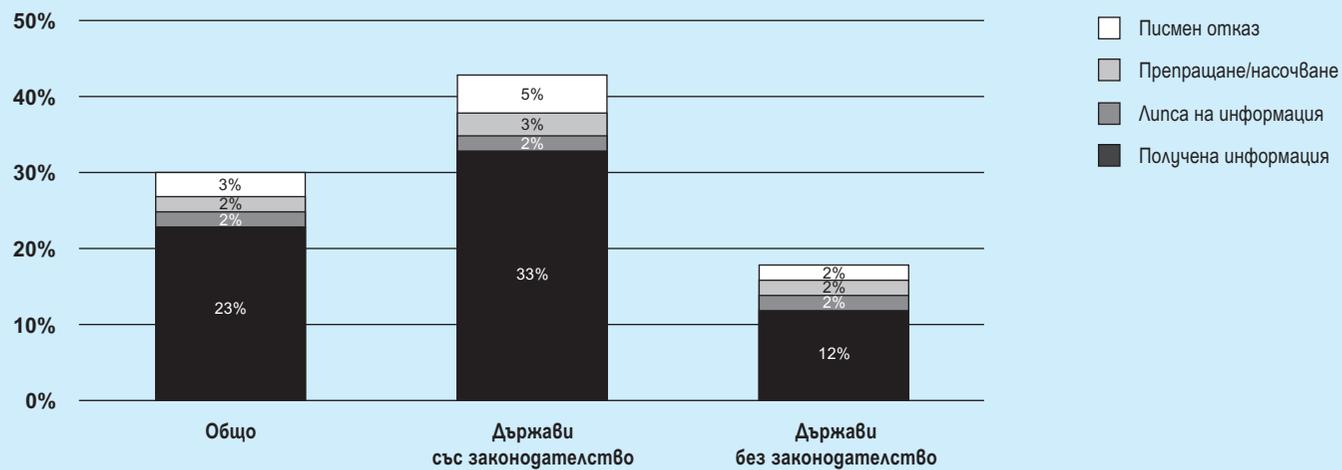
2.2 Институциите отговарят на заявления по-често в страни със закон за достъп до информация

Важен извод от мониторинговото проучване на достъпа до информация, проведено от *Правна инициатива*, е, че институциите в страните със закони за свобода на информацията зачитат в по-голяма степен индивидуалното право да се търси и получава информация, отколкото в страни, където няма такива закони.

Резултатите показват ясна разлика между страните със самостоятелни закони за свобода на информация и тези, без такива закони.

- Държави със самостоятелни закони за свободата на информацията спазват в по-голяма степен принципите за достъп до информация - при 43% от заявленията са получени законосъобразни отговори в тези страни, което е повече от 2 пъти, в сравнение с държавите без законодателство за достъп до информация (18%).
- И шестте най-добре представили се страни имат самостоятелни закони за свобода на информацията - България, Румъния, Армения, Мексико, Франция и Перу. Следват Аржентина, Чили и Испания - всяка от тях има разпоредби за свобода на информацията в конституцията си или в други закони, но няма пълен закон. По време на проучването Гана, Кения, Македония и Нигерия нямаха нито самостоятелни закони, нито други разпоредби за свобода на информацията. Южна Африка се представи доста слабо за държава, която има закон.
- Заявителите в страни със закони за свободата на информацията по-често получаваха пълен или частичен достъп до информация - в 33% от случаите, в сравнение с 12% в страните без закони за свобода на информацията.
- В страните със закони за свободата на информацията отказите да се предостави информация по-често бяха формални - 5%, срещу 2% от заявленията в страните без специален закон.
- Като цяло, съответствието в 14-те страни бе твърде ниско - 30%.

Графика 5: Съобразяване с принципите на законодателството, като процент от всички отговори



Анализът се основава на данни от 14 държави

Таблица 3: Съответствие със принципите за свобода на информация в страните с и без закони за свобода на информацията, по вид отговори.

Отговор	Всички заявления %	Със закон %	Без закон %	Характер на отговора
Получена информация	22	32	12	Предоставена е адекватна информация в рамките на срока, определен от закона.
Частичен достъп	0.5	1	0	Информацията е предоставена, но част от отговора не е даден по начина, установен от закона.
Информацията не се съхранява*	2	2	2	Институцията отговаря, че не съхранява търсената информация.
Насочване/препращане*	2.5	3	2	Заявителят е насочен или заявлението е препратено към друга държавна институция по начин, предвиден от закона.
Писмен отказ*	3	5	2	Писмен отказ да се разкрие информация.
Общо	30	43	18	

* В случаи, в които тези отговори бяха в съответствие с принципите за достъп до информация и националните закони – виж секция 3.5., където е направен специален анализ на съответствието.

Препоръки:

- Публичните институции трябва да гарантират, че всички техни служители, в това число служителите от охраната и приемната, имат основни познания за правото на гражданите да достигнат до обществените институции, за да поискат и получат достъп до обществена информация.
- В страни със закони за достъп до информация държавните служители, които вероятно биха могли да получат заявления за информация, трябва да бъдат уведомени, че такива заявления следва да се приемат и разглеждат в съответствие със закона.
- Публичните институции трябва да гарантират, че гражданите могат лично да внесат заявления за информация на достъпно място. Служителите по информация трябва да са ясно посочени и лесно откриваеми. Ако законът не определя друго, когато се създават системи за получаване на информация от гражданите, институциите трябва да обмислят използването на вече съществуващите средства за комуникация с гражданите, например пощенските кутии в Армения, отдел „Архиви“ в Македония и *mesa de partes* гишетата, които издават регистрационни номера в институциите в Латинска Америка.
- Законите за достъп до информация трябва да дадат възможност за подаване на устни запитвания за информация. Когато законът предвижда устни заявления за информация, но търсената информация не може да бъде предоставена незабавно, законът трябва да изиска от държавните служители да запишат заявлението или да помогнат на лицата, търсещи информацията, да формулират писмено заявление.
- В страни, където законът не предвижда устно подаване на заявления за информация, държавните служители трябва да бъдат обучени да помагат на заявителите да формулират писмени заявления или да запишат заявленията от името на лицата, които не могат да пишат или имат трудности с писмената комуникация.
- Законите за достъп до информация трябва да предвиждат назначаването на комисар по информацията или подобен служител или институция, която да контролира процедурите за търсене на информация и да разрешава проблеми при прилагането им.

Вариации при съобразяването със заявленията - как се разглеждаше един и същи въпрос в различните страни

На министерствата на отбраната във всички проучвани страни в Европа беше зададен следният въпрос два пъти - един път от лица, представители на бизнеса („бизнес заявители“), и един път от лица, които се идентифицират като представители на НПО сектора („НПО заявители“):

„Моля да ми предоставите броя на официалните разследвания на смъртните случаи на служители на въоръжените сили, както и списък на причините за тези смъртни случаи за 2003 г.“

Армения: Дватама заявителя получиха отговор, че през 2003 г. са загинали 43 войника. Причините не са споменати. Бизнес заявителят е получил отговора навреме; отговорът на НПО заявителя е закъснял.

България: Бизнес заявителят е получил следния отговор: „При изпълнение на своя дълг през 2003 г. са загинали 10 войника. Изпращаме ви техните имена. За всеки отделен случай бяха проведени разследвания, но резултатите от тях представляват класифицирана информация.“ НПО заявителят не е получил отговор.

Франция: Резултатът и при двете заявления беше мълчалив отказ. НПО заявителят се е обадил по телефона, за да се увери, че заявлението е било получено, но то не е било намерено. Заявителят е изпратил заявлението отново и се обадил пак; след дълга дискусия, служителът е споделил, че въпросът е прехвърлен към специалист, но е отказал да даде името на служителя. Служител от Министерство на отбраната се е обадил по телефона на бизнес заявителя, за да попита, защо му е била необходима тази информация; бизнес заявителят отговорил, че му е нужна за статистическо проучване и че данните все пак са обществени. Отговор от министерството не последвал.

Македония: Министерство на отбрана писмено е насочило НПО заявителя към главния прокурор. Този отговор беше записан като неправомерен, защото министерството би трябвало да съхранява търсената информация. Бизнес заявителят е получил мълчалив отказ.

Румъния: Двете заявления получиха еднакъв подробен отговор: 40 смъртни случая, в това число 13 самоубийства, 10 поради медицински причини, 9 при пътни инциденти, 2 простреляни, 2 смъртни случая при акция в Афганистан и 2 при самолетни катастрофи.

- Законите за достъп до информация и правилниците за тяхното прилагане трябва да задължават публичните институции да събират, поддържат и предоставят достъп до картотеките и каталозите с информация, които институциите и техните агенции съхраняват. Тези картотеки и каталози трябва да изброяват заглавията на класифицираните документи, тоест документите, които са изключени от публичен достъп, за да се улесни гражданския контрол върху критериите, използвани за класифициране на документите.
- Законите за достъп до информация и правилниците за тяхното прилагане трябва да съдържат специални разпоредби за препращане и насочване на заявления за информация, когато тези заявления са били подадени до неправилната институция. Най-малкото, органите трябва да имат добрата воля да упътят лицата, търсещи информация, към правилната институция.
- Когато лице търси определена информация от обществена институция, която служителите не могат да локализират, тогава те трябва да бъдат задължени да информират както заявителя, така и комисаря по информация или друг надзорен орган, отговорен за процедурите по достъп до информация. Такова задължение би попречило на държавните служители да отхвърлят своеволно заявленията за информация и би улеснило контрола върху управлението на информацията в институциите.
- Когато търсената информация не съществува, тогава държавните служители трябва да са задължени да уведомят лицето, което я търси. Такъв отговор е ключов елемент на отвореното управление и може да е основа за конструктивен диалог между институциите и обществеността за типа информация, която е необходима, за да се подобри ефикасността на управлението и процеса на вземане на решения и приемане на политики.
- Активната прозрачност, като публикуване на информация и качване на материали на институционалните Интернет страници, улеснява достъпа до информация, но не освобождава публичните институции от тяхното задължение да предоставят информация на лица, които я търсят. Най-малкото, обществените органи трябва да предоставят точен Интернет адрес на заявителите, които имат достъп до Интернет - адрес на заглавната страница на институцията не е достатъчна. Когато лицето, търсещо информация, няма достъп до Интернет, служителят следва да отпечата и да му даде съответните страници, като удържи стандартната такса за отпечатване, предвидена в закона. Съответните закони и правилниците за прилагането им трябва ясно да посочват тези задължения.

2.3 Резултатите бяха непоследователни, дори когато бяха добри

По време на проучването, всяко заявление за информация беше подадено два пъти: двама различни заявителя внесоха еднакви заявления в една и съща институция по различно време. Заявленията бях подадени два пъти, за да се очертае картина на това, доколко институциите са последователни в своите отговори. Статистическите данни и разговорите със служителите показват ниските нива на последователност във всяка от наблюдаваните страни, включително и тези, които показват най-добро цялостно съответствие с принципите за достъп до информация. Непоследователните отговори са отражение на редица проблеми, като лошо обучение и липса на вътрешни правила за обработка на заявленията за информация. Друга причина е простият факт, че някои държавни служители, за разлика от други, зачитат правото на свобода на информация.

Предвидимото приложение на закона е основен принцип на върховенство на закона. При упражняване на правата си, членовете на обществото не трябва да се притесняват и да очакват произволно или различно отношение от страна на чиновниците. Когато става въпрос за права, които не са абсолютни, какъвто е случаят с правото на информация, е задължително всички ограничения да бъдат определени от закон. Затова голяма част от съществуващите закони за достъп до информация имат относително подробни разпоредби относно законовите основания за неразкриване на информация. Тези разпоредби, когато са заложили ясно в законодателството, дават възможност на гражданите да предвидят с голяма доза сигурност докъде се простира правото им на достъп до информация според закона.

Последователност на резултатите

Това проучване измерва последователността на отговорите по два начина. Първо, оценено е дали двойката заявления, внесени от различни заявителя, имат един и същи резултат. Например в Македония беше подадено заявления до Кабинета на кмета на Община Скопие, в което се питаше:

Колко е дължината на пътната мрежа, за която отговаря Община Скопие, как са отпуснати средства за нейната годишна поддръжка, т.е. каква част от бюджета на общината е похарчен за тази цел? Моля да ни предоставите тези данни за периода 2000-2003, отделно за всяка година.

Испания: Заявителите бяха насочени към различни отдели. И в двата случая беше отговорено, че няма данни за 2003 г. и тези отговори бяха записани в категорията - информацията не се съхранява“. Заявителите получиха „най-актуалната информация към момента“ - бизнес заявителят получи данни за 2002 г., а НПО заявителят - за 2001 г.

България: Различно разглеждане на заявленията от различни заявители

В България например, бизнес заявител е подал заявление до Община Монтана за списъка с отдадената под наем общинска собственост, включително размера на наема, без да се искат имената на наемателите. В рамките на 14-дневния срок, определен в закона, е получен подробен отговор по пощата. Броят на дадените под наем жилища е бил 205, на земи - 117, включително и 90 терени със сгради. Предоставена е и наредбата на общината за размера на наемите. Заявителят от групата в неравностойно положение обаче - жена от ромски произход - е получила мъчалив отказ на същото. Въпреки че България има едно от най-високите нива на съответствие в това проучване и едно от най-високите нива на последователност, само 50% от двойките заявления получиха еднакъв отговор.

Румъния: Противоречиво прилагане на времевите рамки, определени от закона

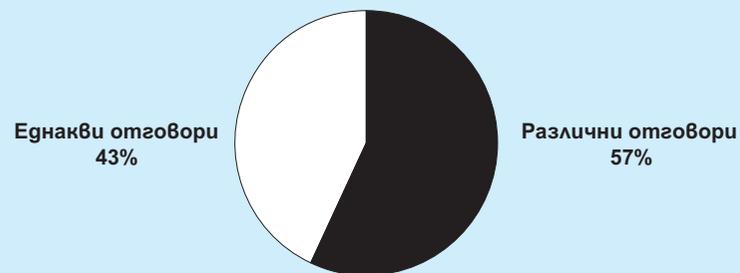
В това проучване късните отговори бяха приети за неправомерни, тъй като се очакваше институциите да дадат поне някакъв отговор в законоустановените срокове. В Румъния например, двамата

Това заявление, както и всички останали, е подадено два пъти. Първо, представител на НПО го е подал писмено, по-късно лично го е го внесъл и бизнес заявителят. В първия случай, НПО заявителят е получил подробен отговор, в който се казва, че Община Скопие е отговорна за 540 км. пътища и че разполага годишно с 60 милиона денара за тяхната поддръжка, което е 10% от общинския бюджет. Тези данни са за периода 2000-2003 година. Дадено е и лице за контакти, при необходимост от повече информация. Бизнес заявителят е бил прехвърлен към обществената компания, отговорна за пътната мрежа, която му е предоставила подробна информация за дължината на пътната мрежа, включително данни за булеварди, площи и пътища. Бизнес заявителят е бил препратен обратно към общината за финансовите данни. Резултатът в първия случай е „получена информация“, а при втория - „препращане“ (като е отбелязано, че информацията накрая е получена в непълен вид).

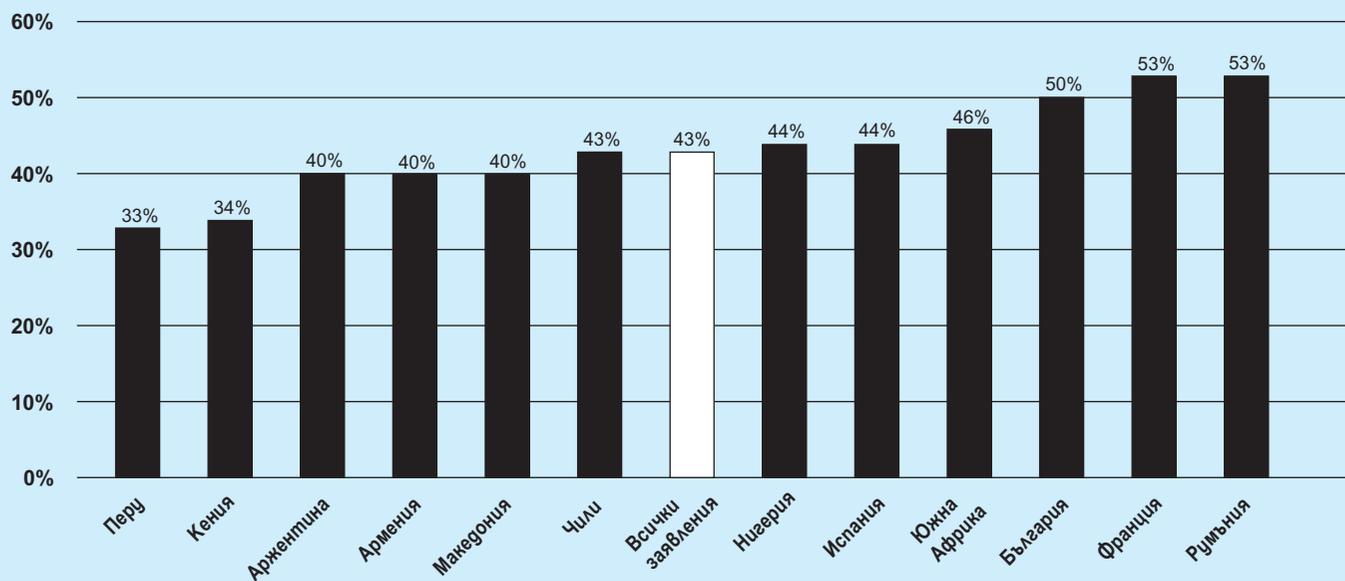
Тези два резултата са непоследователни. Община Скопие очевидно разглежда едно и също заявление по два различни начина. Този пример илюстрира ползата от подаване на заявления повече от един път. В първия случай резултатът е напълно в съответствие със стандартите, докато във втория случай има несъответствие: заявлението е прехвърлено другаде, въпреки че, както знаем от първия случай, общината е притежавала търсената информация и е могла да я предостави. Това превръща препращането в несъответстващ резултат.

Ако заявлението беше подадено само веднъж и бяхме получили само втория отговор, ние бихме приели, че друга информацията наистина се съхранява в друга институция и бихме приели отговора за съответстващ на принципите за достъп до информация. Двукратното подаване на заявления е един допълнителен тест за институцията. По този начин, анализът на последователността на отговорите предоставя средство за разбирането на вътрешните процеси в институциите, така анализът изолира поведението на институцията и показва къде има слабости. Застъпниците за достъп до информация могат да използват тази информация, за да започнат дискусии с институциите, защото едно и също заявление е обработено по различен начин, с цел да се идентифицират и да се коригират слабостите във вътрешните процедури. Обясненията за несъответствието могат да включват: предубеденост в отношението към различни заявители, различно третиране на заявленията, подадени по различен начин, и различно разглеждане на заявленията от страна на различните държавни служители. Всички тези резултати могат да покажат необходимост от по-нататъшно обучение. Непоследователността в отговорите може да е резултат от това, че няма създадени вътрешни правила, което принуждава служителите, които получават заявленията, да решават *ad hoc* как да процедират.

Графика 6а: Честота на еднаквите отговори по идентични заявления



Графика 6б: Честота на еднаквите отговори по идентични заявления (по държави)



Анализът се основава на данни от 12 държави

заявители, които са търсили информация от Отоплителната компания в Букурещ за нейните длъжности, получиха еднакъв отговор: 2,991,309,234 румънски леи от 7,000 собственика на потребителски асоциации и фирми. Разликата е, че бизнес заявителят е получил отговора навреме, докато представителят на групата в неравностойно положение (мъж от ромски произход), е получил отговор 8 дни след определения срок. Краткото време за отговор в Румъния (10 дни) води до относително високо ниво на късни отговори, представляващи 12% от всички резултати. Румънските 53% съответствие, което е най-високото ниво за всички наблюдавани страни, все още не предполага получаване на законосъобразни отговори: 47% от двойките идентични заявления са получили различни отговори. Девет процента от тях биха били законосъобразни, но не са регистрирани като такива, поради факта, че отговорът е пристигнал след срока. Останалите са непоследователни, поради редица други причини, някои от които не могат със сигурност да бъдат идентифицирани от това проучване. Както беше отбелязано по-горе, последователността на отговорите е не само въпрос на процедура, но и въпрос, свързан с върховенството на закона и човешките права.

Причините за непоследователните отговори по заявленията се различават много в различните институции и държави. Непоследователността обаче, е по-скоро правило, отколкото изключение.

- Общо 57% от всички идентични заявления, подадени от различни заявители, имат различни резултати за всяка двойка, докато 43% имат еднакви резултати.
- Това високо ниво на несъответствие беше наблюдавано във всяка от проучените страни с минимални различия. Европейските администрации се представиха съвсем малко по-добре - 47%; Латинска Америка е с 39%; резултатът от проучването в Африка е 41%.
- Някои непоследователни отговори на заявления се дължат на дискриминация. При заявители, които са били или са изглеждали като членове на уязвими групи (членове на расови, етнически, религиозни или социално-икономически групи, подлагани на дискриминация), вероятността да получат правомерен отговор е по-малка. В Македония например бяха получени несъответстващи отговори на 13 двойки заявления, където едно от тях беше на лице от група в неравностойно положение. От тези 13 случая, лицето в неравностойно положение е получило по-малко полезен отговор по 10 от заявленията в сравнение с други заявители. Например представител на НПО е получил информация от Министерството на труда и социалната политика за броя на семействата, получили помощи през 2003 г., включително подробности за получените суми, докато заявителят от групата в неравностойно положение не е получил никакъв отговор. В останалите три случая и заявителите от групите в неравностойно положение, и останалите заявители, са получили подобни, несъобразени със закона, отговори.
- В други случаи разликите при разглеждане на заявленията зависят от това дали заявлението е било направено устно или писмено. Писмените заявления по-често водеха до законосъобразни отговори. Например в България имаше 14 двойки писмени и устни заявления, които получиха различни отговори. При всяка една от 14-те двойки, устното заявление е получило по-слабо законосъобразен отговор, отколкото писменото заявление.
- Понякога интервюта показваха, че заявленията просто са приети от различни служители, което е довело до значително различаващите се резултати. Например, един заявител е получил информация, за която на другия е било отговорено, че не се съхранява в институцията. (Виж текста в страничното поле - България: Различно разглеждане на заявленията от различни заявители.)

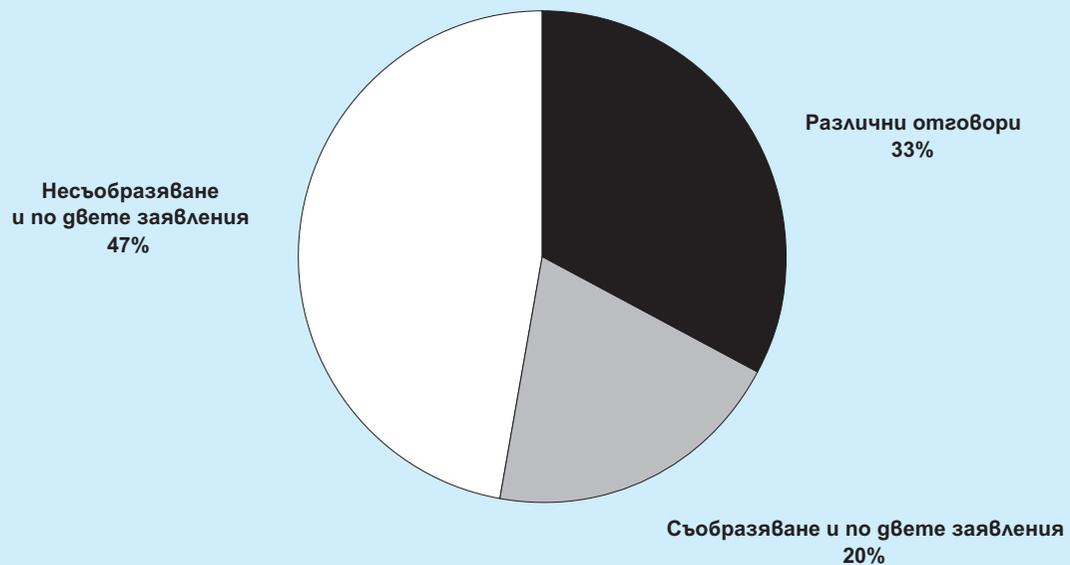
Последователност на законосъобразните отговори

Вторият метод за оценяване на последователността дава общ поглед върху очакваните резултати, при повторно подаване на заявленията. Това дава по-широк поглед върху относителната последователност на съответстващите и несъответстващи отговори, с оглед оценката на предсказуемостта, доколко заявление, подадено два пъти в една и съща институция, би получило еднакъв отговор. Според този метод, възможни са три резултата при повторно подадени заявления: (I) отговорите на двете заявления са законосъобразни; (II) двата отговора са неправомерни; или (III) резултатите са смесени - единият отговор е съответстващ на закона, а другият - не.

Тези три класификации носят допълнителна представа за поведението на институциите. Графика 7 показва броя на двойките заявления, при които резултатът е (I) два законосъобразни отговора; (II) два незаконсъобразни отговора и (III) смесени резултати - с един съответстващ и един несъответстващ на закона отговор. Данните от Графика 7 са за 11,668 заявления, формиращи 834 двойки в 12 страни. От тях, 169 двойки са получили законосъобразни отговори (20%), 395 са получили незаконсъобразни отговори (47%), а останалите 275 двойки са със смесени отговори (33%).

Важен извод, който се очертава от този анализ, е, че високите нива на съобразяване със законите за достъп до информация зависят от установяването на стабилни процедури при обработване на заявленията за информация.

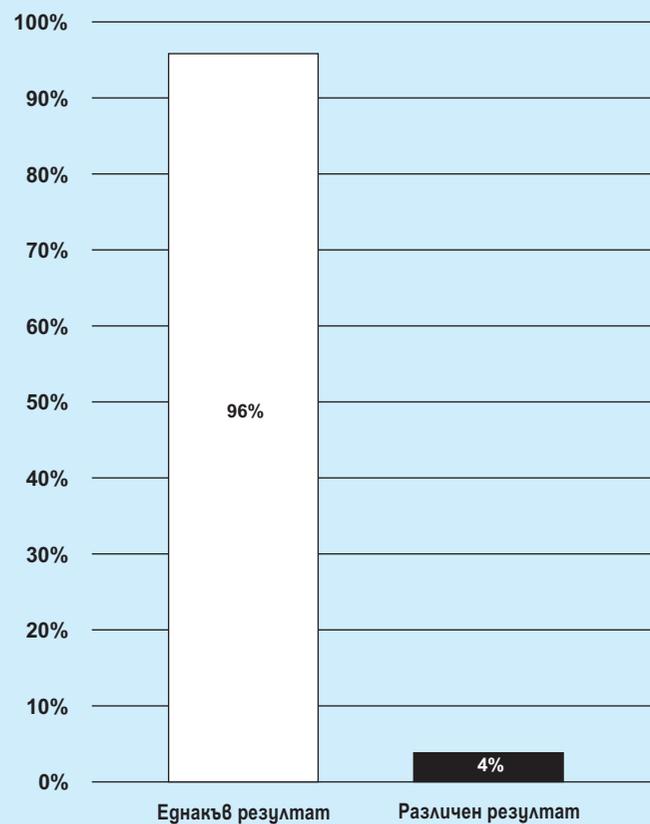
Графика 7: Съответствие на отговорите по идентични заявления



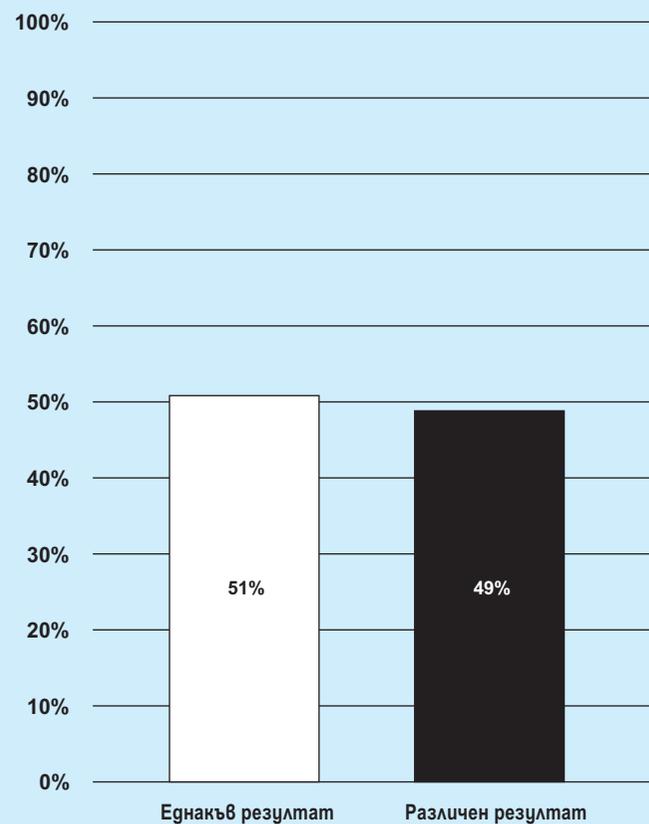
Анализът се основава на данни от 12 гържави

Графика 8: Еднакви или различни резултати при съобразяване/несъобразяване със заявленията

**Съобразяване и по двете заявления
(169 двойки заявления)**



**Несъобразяване и по двете заявления
(395 двойки заявления)**



Анализът се основава на данни от 12 гържави

От 338-те двойки законосъобразни резултати, много малка част (4 %) нямат еднакъв отговор. Тоест, институциите, които като цяло се съобразяваха с принципите на законодателството, разглеждат заявленията и им отговарят по еднакъв начин.

Тези институции обаче, които не се съобразяваха със заявленията, често го правеха по различен начин. Почти половината от двойките незаконсъобразни резултати са получили различно отношение от държавните органи. Тоест, тези институции, които не се съобразяват с принципите на достъп до информация, често го правят по твърде различен начин.

Тези общи резултати от мониторинга са характерни и при анализа на отделните страни. Графика 9 показва нивата на (I) два законосъобразни отговора, (II) два незаконсъобразни отговора, (III) смесени отговори.

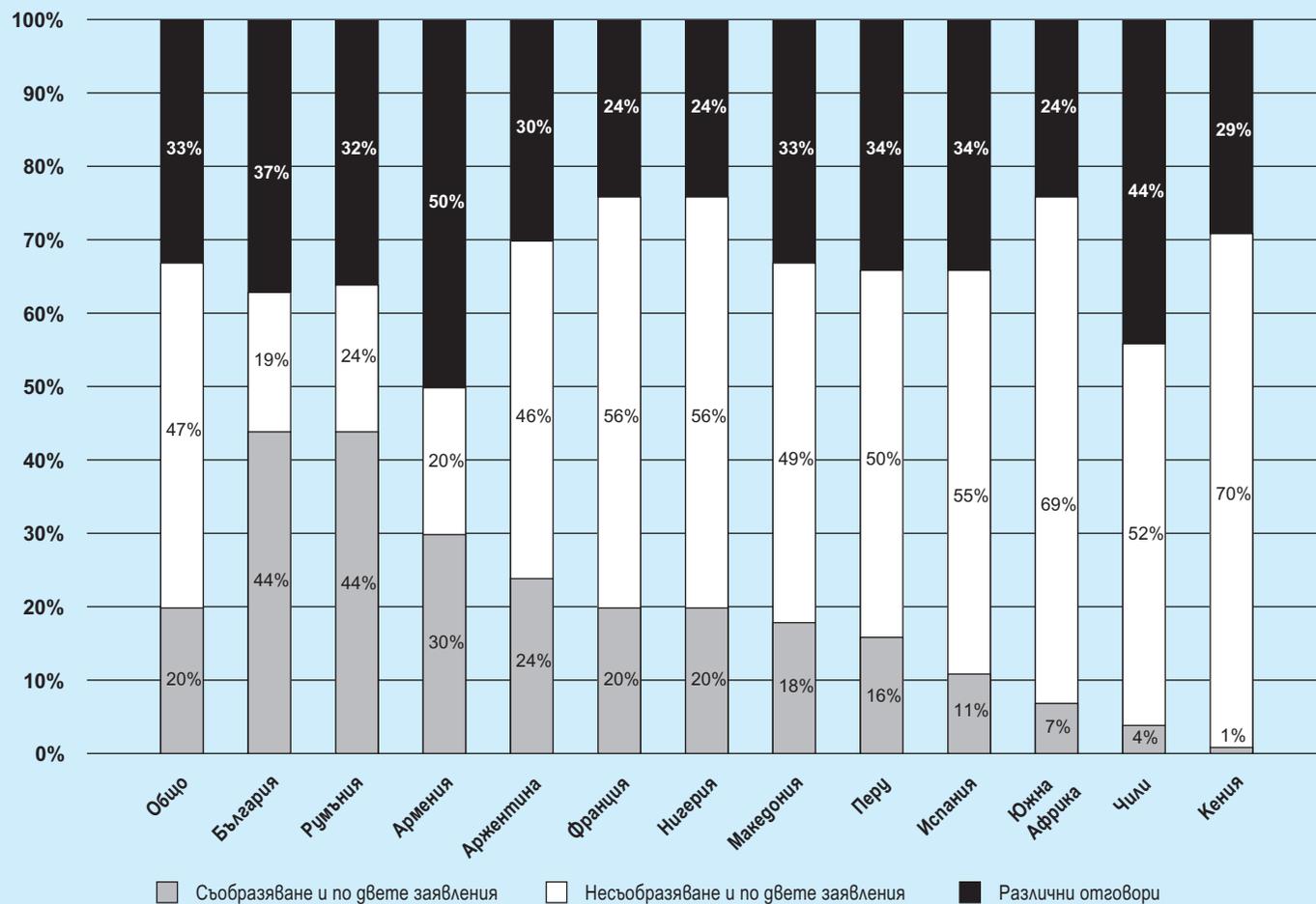
България и Румъния са се представили най-добре в това отношение (44% от отговорите на двойките заявления са правомерни), следвани от Армения (30%). България и Румъния, както би могло да се очаква от високият им цялостен резултат от проучването, имат най-висок резултат и при последователност на законосъобразните отговори. Тези резултати показват, че в тези страни поне някои институции прилагат закона еднакво, въпреки че в други институции отношението към заявленията е непредсказуемо.

Във всички държави, освен България и Румъния, законосъобразните отговори са по-често в двойка с незаконсъобразните, отколкото с втори, съответстващ на стандартите резултат. Това показва, че процедурите са сравнително еднакви само в 2 от 12 наблюдаваните страни: България и Румъния. Във всички останали държави, с изключение на три, в по-малко от 25% от случаите и двата отговора са правомерни. В три държави (Кения, Чили и Южна Африка) резултатът е по-нисък от 10%.

В много страни повечето от двойните заявления получиха несъответстващи на стандартите отговори. Повече от половината от двойките заявления дадоха като резултат 2 неправомерни отговора във Франция (56%), Кения (70%), Нигерия (56%), Перу (50%), Южна Африка (69%) и Испания (55%). Във всяка от тези страни, ако първото заявление е било игнорирано, това най-често се е случвало и с второто.

В 2 страни имаше високо ниво на смесени отговори на идентичните заявления - един правомерен и един неправомерен: Армения (50%) и Чили (44%). Това вероятно показва липса на процедурна точност при прилагането на законодателството за достъп до информация: един заявител получава исканата информация или писмен отказ, докато друг получава мълчалив отказ, устен отказ или друг неправомерен отговор на същото заявление. В Чили този резултат не е изненадващ; съществуващите разпоредби са неясни и противоречиви, например по отношение на сроковете за отговор.

Графика 9: Съответствие на отговорите по идентични заявления в различните държави



Анализът се основава на данни от всички заявления, с коригирани данни за Гана и Мексико

Препоръка:

- Публичните институции трябва да отговарят на заявленията за информация по последователен начин. Това може да бъде постигнато чрез обучение на държавни служители и друг персонал и чрез изграждане на прозрачни вътрешни системи и процедури за обработка на заявленията за информация. Такива системи и процедури могат да включват назначаване на служители, отговорни за разглеждането на заявленията и въвеждащи система за проследяването.

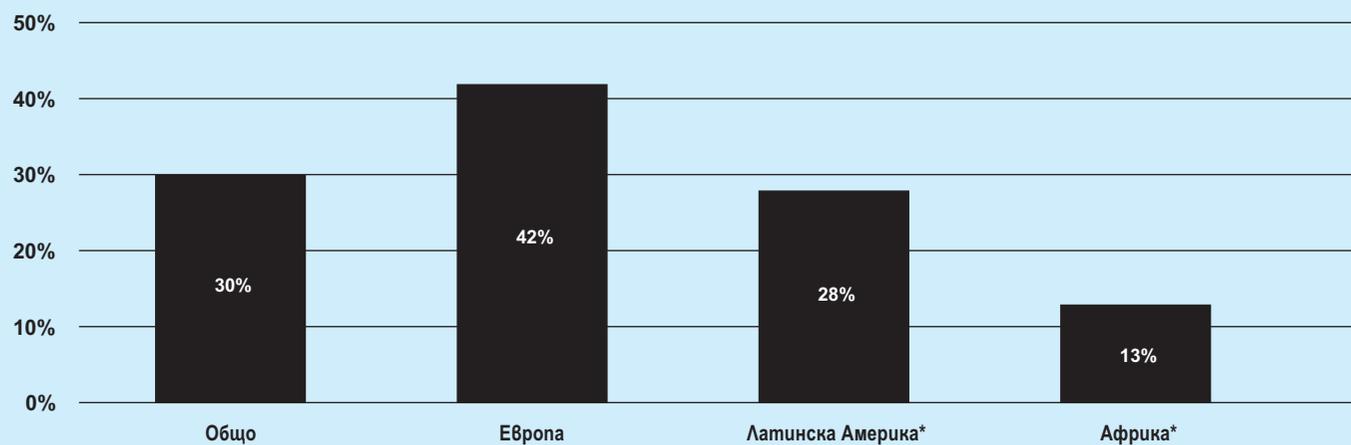
2.4 Разпространение на законодателството за свобода на информацията

Резултатите от проучването, проведено през 2004 година, подсказват, че има разлика в степента, в която институциите прилагат законодателството и принципите на свобода на информацията в различните географски райони. Например публичните институции в европейските държави отговориха на по-голям процент заявления за достъп до информация, отколкото тези в Латинска Америка, които пък от своя страна дадоха отговор на повече заявления, в сравнение със съответните държавни органи в африканските страни. Тези резултати съответстват на факта, че правната уредба на достъпа до информация е започнала и се е развивала по различно време в Европа, Латинска Америка и Африка.

Взети заедно, шестте европейски държави, включени в проучването, показаха по-добро ниво на съобразяване със законодателството и принципите на свобода на информацията - институциите там отговориха на 42% от подадените заявления. В четири от тези шест европейски държави правото на достъп до информация е уредено по законодателен път.

От друга страна, във всичките четири проучени държави от Латинска Америка действаха закони за свобода на информацията под някаква форма: Мексико и Перу имат специални закони, докато в Аржентина и Чили правото на достъп до информация е по-слабо уредено. Обобщените резултати в тези държави бяха близки до средните за цялото проучване - около 28% от отговорите по подадените заявления бяха в съответствие със законодателството и принципите за свобода на информацията.

Графика 10: Съобразяване с принципите на свобода на информацията по географски региони



* Включва коригирани данни за Гана и Мексико

Анализът се основава на данни от всички подадени заявления в 14 държави

В африканските страни този процент беше доста под средния - едва в 13% от случаите институциите дадоха удовлетворителни отговори на заявленията. По време на проучването три от четирите африкански държави не бяха приели законодателство за достъп до информация.

Развитие на стандартите за достъп до информация

Първата законодателна уредба на правото на достъп до информация е приета още през 1766 г., в Швеция, като част от Закона за свобода на пресата, който гарантирал и правото на достъп до официални документи. Финландия е приела закона си за достъп до информация през 1951 г., а голяма част от днешните стандарти в областта са наложени с приемането през 1966 г. на Американския закон за свобода на информацията.³ След аферата „Уотъргейт“, този закон е променен през 1974 г., с цел да се осигури по-голяма прозрачност на управлението и по-добро му приложение. През 1996 г. законът е променен отново, с което се осигурява по-добър достъп до електронни документи.⁴ Американският закон има сравнително тясно приложение, тъй като дава право само на достъп до „записи“, които трябва да бъдат конкретно определени от заявителя, и не обхваща законодателната власт (Конгресът), федералните съдилища и тази част от изпълнителната власт и нейната администрация, която обслужва Президента.

През 70-те и 80-те години на миналия век много европейски държави приеха свои закони за достъп до официални документи. В Норвегия законът беше приет през 1970 г.⁵, а Франция и Холандия приеха подобни закони през 1978 г.⁶ Тези по-нови закони уреждат административните процедури за предоставяне на информация за обществеността и се фокусират повече върху административните органи като цяло, отколкото върху органите на изпълнителната, законодателната или съдебната власт. През 1999 г. SIGMA - съвместна програма на Европейския съюз и Организацията за икономическо сътрудни-

³ Секция 552 от глава 5 от американския закон, изменен и допълнен през 1974 г., през 1996 г. (със Закона за електронна свобода на информацията) и последно през 2002 г.

⁴ Виж публикацията на Архив Национална Сигурност „Законът за свобода на информацията на своя 38-ми рожден ден“, 4 юли 2004 г., достъпна на <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/news/20040704/>.

⁵ Норвежки закон от 19 юни 1970 г., No. 69, за обществен достъп до документи на публичната администрация, впоследствие изменен и допълван, последно със Закон No.7 от 10 януари 1997 г.

⁶ Холандия: Първоначално приетият през 1978 г. закон е заменен на 31 октомври 1991 г. от Закон за уреждане на обществения достъп до правителствена информация.

чество и развитие (OECD) - прие принципи за работата на публичната администрация, които включваха надеждност, предвидимост, отчетност, прозрачност, управленска компетентност, организационен капацитет и участие на гражданите в управлението.⁷

Някои демократични държави в други части на света също приемат закони за достъп до информация през това време, включително Австралия и Нова Зеландия през 1982 г. и Канада през 1983 година.⁸ Тези закони предлагат ценни модели за бъдещото уреждане на правото на достъп до информация по света. Например, със законите на Австралия и Канада се утвърждават органи, като информационен комисар или омбудсман, които да следят за изпълнението на подобно законодателство както на национално, така и на щатско ниво.

Няколко европейски държави приеха специални закони, уреждащи правото на достъп до информация в края на 80-те и началото на 90-те години на XX век, включително Австрия, Белгия, Дания и Португалия⁹, докато в Италия и Испания това стана част от по-обща административна уредба.¹⁰ Тези сравнително ранни правни документи уреждат право на достъп до *официални документи* - такива, които формално са създадени от администрацията като част от изпълнението на функциите ѝ, макар че в някои от тях има и по-широко определение на понятието „информация“. За отбелязване е, че всички тези закони застъпват един от основните принципи на правото на достъп до информация: заявите не трябва да доказват техния правен интерес от търсената информация (изключение прави единствено законодателството на Италия, което изисква демонстрирането на правен интерес). Вместо това, всеки член на обществото може да поиска достъп до цялата информация, съхранявана от публичните институции - нещо, което е вътрешно присъщо на демократичното общество изискване за постоянна отчетност на правителството.

⁷ „Европейски принципи на публичната администрация“, публикация на програмата SIGMA, съвместна инициатива на Европейския съюз и Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (OECD) CCNM/SIGMA/PUMA(99)44/REV1.

⁸ Австралия: Закон за свобода на информацията (1982 г.), Нова Зеландия: Закон за официалната информация (1982 г.) и Канада: Закон за достъп до информация (1985 г.).

⁹ Австрия: Федерален закон за задълженията на администрацията да предоставя информация и за промяна на федералния закон (1986 г.); Белгия: Закон за публичност на администрацията (1994 г.); Дания: Закон No. 572 за достъп до документите на публичната администрация (1985 г., изменен през 2000 г.); Португалия: Закон за достъп до административни документи (1993 г., изменен през 1999 г.).

¹⁰ Италия: Закон за администрацията No. 241 от 7 август 1990 г., Глава V Достъп до административни документи; Испания: Закон 30/1992 от 26 ноември 1992 г., за правната рамка на публичната администрация и общия административен процес.

Източна Европа: отваряне на затворените общества

След земетръсните политически промени, последвали падането на Берлинската стена в края на 1989 г., Унгария стана първата пост-комунистическа държава, която прие Закон за достъп до обществена информация през 1992 г.¹¹ Законът послужи като модел за останалите държави от Източна Европа. Той предвижда разумен срок от 15 дни за получаване на информацията, ясни ограничения и създава Парламентарен комисар по свобода на информацията и защита на личните данни - институция, която да следи за изпълнението на закона и да разглежда жалби срещу откази да бъде предоставена информация. Движението за свобода на информацията на европейско ниво получи допълнителен тласък с успешния процес по приемането на Орхуската конвенция, която посочва ялната връзка между достъпа до информация, свързана с околната среда, и участието на гражданите в управлението.¹² През 90-те години на XX век пост-комунистическите правителства в Източна Европа са мотивирани от желанието си да се присъединят към Съвета на Европа и към Европейския съюз и са подложени на натиск от страна на обществеността да спазват обещанията си за откритост, като ги въплътят в правни рамки. В резултат на това, закони за свобода на информацията се приемат в целия район: в Прибалтика (Литва 1996 г., Латвия 1998 г., Естония 2000 г.), Централна Европа (Чехия 1999 г., Словакия 2000 г.), и Югоизточна Европа (България 2000 г., Румъния 2001 г.).¹³ През 2000 г. международната общност задължи Босна и Херцеговина да приеме закон за достъп до информация, съобразен с развиващите се стандарти. До 2004 г. 18 пост-комунистически държави, още шест западноевропейски страни, както и Япония (през 1999 г.), и Южна Африка (през 2000 г.), приемат подобно законодателство.¹⁴

По-новите закони за достъп до информация вземат под внимание уроците, научени от прилагането на по-старите, и отразяват развитието на международните стандарти. Например увеличава се обхватът на закона - босненският закон се прилага за всички органи на власт и всички организации, изпълняващи обществени функции¹⁵, а словашки-

¹¹ Закон LXIII за защита на личните данни и публичност на информацията от обществен интерес (1992 г.).

¹² Конвенция за достъп до информация, участие на обществеността в процеса на вземане на решения и достъп до правосъдие по въпроси на околната среда, приета в Орхус, Дания, на 25 юни 1998 г., от Икономическа комисия за Европа на ООН.

¹³ Литва: Закон за предоставяне на достъп до информация на обществеността (1996 г., изменен през 2000 г.); Латвия: Закон за свобода на информацията (1998 г.); Естония: Закон за обществената информация (2000 г.); Чехия: Закон за свободен достъп до информация (1999 г.); Словакия: Закон за свободен достъп до информация (2000 г.); България: Закон за достъп до обществена информация (2000 г.); Румъния: Закон 544, уреждащ свободния достъп до информация от обществен интерес (2001 г.).

¹⁴ Япония: Закон за достъп до документи, съхранявани от административните органи (1999 г.).

¹⁵ Закон за свобода на информацията на Босна и Херцеговина, "Държавен вестник", No. 28/2000, от 17 ноември 2000 г., член 3, Дефиниции.

ят закон се отнася до всички институции, получаващи публични средства¹⁶. Сроковете за отговор постепенно стават по-кратки, намалявайки от един месец във Франция, през две седмици в Холандия, до едва пет дни в Естония¹⁷. По-новите закони често описват доста по-подробно механизмите за предоставяне на достъп¹⁸, прилагането на ограниченията и използването на теста за вредата при определяне на необходимостта от отказ за предоставяне на информация.

През февруари 2002 г. Съветът на Европа беше първият международен орган, който прие документ, задаващ минимални стандарти за достъпа до информация. Препоръка 2002(2) на Комитета на министрите към държавите-членки относно достъпа до официални документи дефинира термина „официални документи“ 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, с изключение на документите в процес на подготовка“. Това е една достатъчно широка дефиниция по обхват, в съответствие с по-новото поколение на законите за достъп до информация. През май 2005 г. Съветът на Европа възложи на една работна група да оцени възможността за уреждането на правото на достъп до информация в задължителен документ (Конвенция).¹⁹

¹⁶ Словакия: Закон за свободен достъп до информация (2000 г.).

¹⁷ Закон за обществената информация от 15 ноември 2000 г. (RTi I 2000, 92.597), в сила от 1 януари 2001 г., член 18(1): „На заявленията за достъп до информация следва да се отговори в максимално кратък срок, но не по-късно от пет работни дни от получаването им.“

¹⁸ Виж например Българския закон за достъп до обществена информация (2000 г.), член 24(1): „Достъп до обществена информация се предоставя въз основа на писмено заявление или устно запитване.“

¹⁹ Техническо задание на Координационния комитет по правата на човека (CDDH) на Съвета на Европа, с оглед създаването на проект за задължителен правен инструмент за достъп до официални документи, прието от CDDH на неговото 60-то заседание (14-17 юни 2005 г.), на базата на ad hoc задачите, приети от заместник-министрите на тяхната 925-та среща (3-4 май 2005 г.).

Латинска Америка: прозрачността като мерило за прехода към демокрация

В Латинска Америка и Карибския басейн развитието на подобно законодателство е сравнително скоротно явление. Колумбия е първата страна от региона, приела специален Закон за достъп до правителствена информация през 1985 г.²⁰, последвана от три карибски държави - Белиз през 1994 г., Тринидад и Тобаго през 1999 г. и Ямайка през 2002 г. Приемането на закони за достъп до информация в Мексико и Перу символизира нов период на демократични реформи, подтикнати от общественото желание и действия в посока на по-висока прозрачност на управлението в региона. Това движение в Латинска Америка се породи както в отговор на корупцията през 90-те, така и на случаите на нарушаване на човешките права в предишни години.²¹

Африка: стремеж към нови стандарти за откритост

В средата на 2004 г., когато се провеждаше това проучване, Южна Африка беше единствената африканска държава с действащо законодателство за достъп до информация. Корените на южноафриканския закон могат да бъдат открити в движението срещу Апартейда и приемането на Конституцията на 11 октомври 1996 г. Член 32 (1) утвърждава правото на „достъп до: (а) всяка информация, съхранявана от държавата; и (б) всяка друга информация, която е необходима за упражняването или защитата на други права“. Член 32 (2) изисква „приемането на законодателство, което да осигури упражняването на това право“. Така на 2 февруари 2000 г. Южна Африка приема Закон за поощряване на достъпа до информация.

По този начин достъпът до информация се превърна в ясен критерий за демократичност, което заедно с кампаниите на африканските групи за защита на човешките права и подчертаването от страна на международните донори на нуждата от борба с

²⁰ Закон за публичност на официалните актове и документи (Закон 57 от 5 юли 1985 г.). Колумбия има дълга история на законодателство, признаващо правото на достъп до информация - още през 1888 г. Политическият и общински кодекс дава право на гражданите да поискат достъп до документите, съхранявани от правителствени органи или в архивите. Виж публикацията на Тоби Мендел *Libertad de Información: Derecho Protegido Internacionalmente* („Свобода на информацията: международнопризнато право“) в Университета UNAM - *Derecho Comparado de la Información*, брой 1, януари-юни 2003 г., Мексико сити, Мексико.

²¹ Виж например публикацията на *Правна инициатива на Отворено общество* „Свобода на информацията и изразяването: Застъпничество и стратегия за водене на съдебни дела в Латинска Америка, доклад от среща, проведена в Буенос Айрес, Аржентина, на 18-19 март 2004 г.“, достъпна на: <http://www.justiceinitiative.org>.

корупцията и създаване на открито управление, предизвикаха вълна от интерес към законодателството за свобода на информация на Африканския континент. Уганда прие Закон за достъп до информация през април 2005 г., а през септември 2006 г. Гана и Нигерия бяха доста близо до приемане на подобно законодателство.²²

До края на 2005 г. поне 65 държави са уредили законодателно правото на достъп до информация, като повече от 45 от тях гарантират правото на достъп до цялата информация, съхранявана от публични институции, вместо на достъп до официални документи, което е по-тясно понятие.

Страните с по-млади демокрации и с по-ново законодателство в областта, като Армения, България и Румъния, показаха по-добри резултати в проучването в сравнение например с Франция, където действа специален закон от 1978 г., Испания, където това право е слабо уредено, или Македония, където до 2004 г. въобще не беше приет подобен закон.²³

Както и в останалите райони, резултатите от проучването показват по-доброто представяне на държавите с отделни закони за свобода на информацията (Мексико и Перу), в сравнение с Аржентина и Чили, където това право е частично уредено. В същото време, резултатите дори в Мексико и Перу бяха по-слаби от тези в Източна Европа, което отчасти би могло да се обясни с това, че те приеха законите си сравнително по-скоро, в сравнение с тези в Източна Европа.

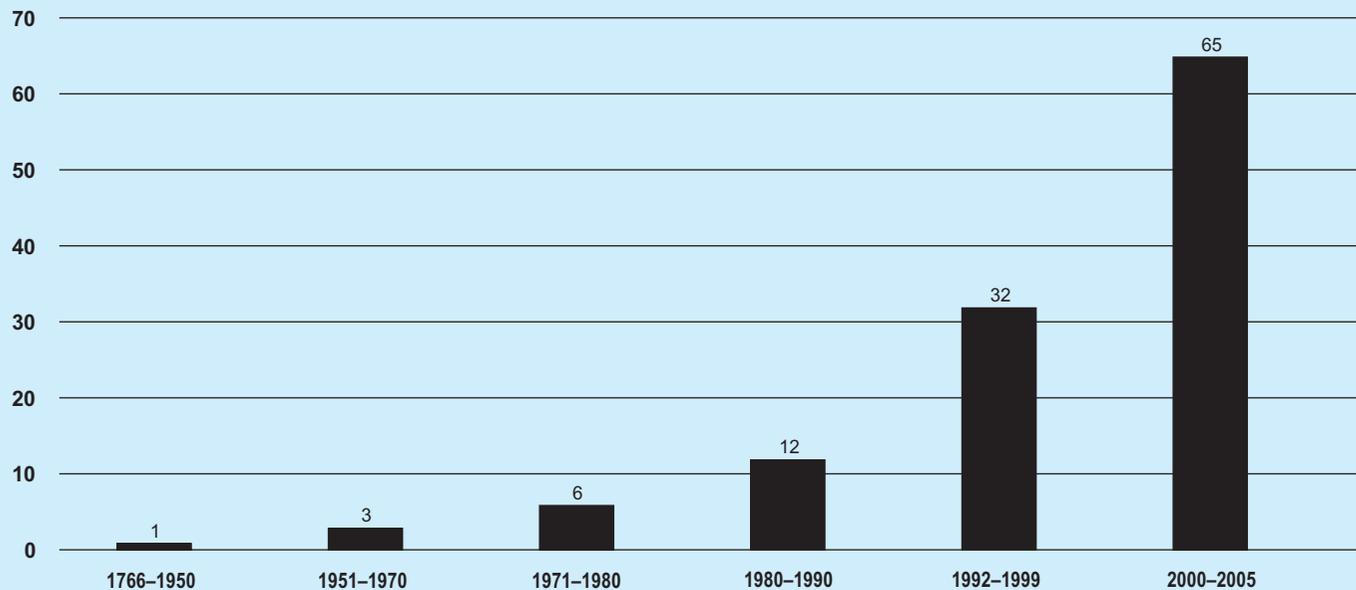
В Аржентина и Мексико достъпът до информация от институции на национално и на местно ниво е уреден по различен начин, което наложи проучването на два различни правни режима.²⁴ Заявителите от Буенос Айрес получиха повече информация, в сравнение с останалите аржентински заявители - 22% от заявленията, подадени до институциите на Буенос Айрес, доведоха до предоставяне на информация, в сравнение със само 7% при заявленията, подадени до централни органи на изпълнителната власт. В Мексико централните органи на изпълнителната власт предоставиха информация по 25% от питанията, докато местните власти на Мексико сити отговориха положително само на 17% от заявленията. Още повече, 11% от заявленията, подадени до федерални институции, не

²² През 2006 г., Нигерийският законопроект за свобода на информацията е внесен в Сената, а Ганайският законопроект за свобода на информацията се обсъждаше от правителството. Анголският закон за достъп до информация (2004 г.) не е включен, понеже така и не се прилага. Законът за достъп до информация и защита на личните данни (2002 г.) на Зимбабве урежда по-скоро държавните тайни и пресата, отколкото откритостта.

²³ Македонският закон за свободен достъп до информация от обществен характер беше приет на 1 март 2006 г. и влезе в сила от 1 септември 2006 г.

²⁴ В Мексико - Федерален закон за прозрачност и достъп до информация (2002 г.) и Закон за прозрачност и достъп до обществена информация в Мексико сити (2003 г.). В Аржентина - Декрет за достъп до обществена информация (2003 г.) и Устав за достъп до информация в Буенос Айрес (1998 г.).

Графика 11: Брой на действащите закони за свобода на информацията по периоди



получиха отговор, докато при местните институции на Мексико сити този процент беше 56.

В Южна Африка, единствената африканска държава с действащо законодателство, резултатите показваха по-добро съобразяване с принципите на свобода на информацията, в сравнение с останалите три африкански страни. Въпреки това, само 19% от заявленията, подадени там, получиха отговор в съответствие със закона, а информация беше предоставена едва в 13% от случаите. Това е най-ниският резултат от седемте изследвани държави, които имаха по това време закони за достъп до информация.

Проучванията на *Правна инициатива на Отворено общество* през 2003 и 2004 г. подчертаха някои основни проблеми при прилагането на южноафриканския Закон за поощряване на достъпа до информация (Закон No. 2 от 2 февруари 2000 г.), като например високото ниво на мълчаливи откази по заявленията. Въпреки че, южноафриканският закон е силен на хартия, очевидно той е доста сложен и липсват достатъчно усилия за превръщане на прилагането му в приоритет. Доброто приложение би могло да го превърне в добре действащ модел за региона.

В Нигерия кампанията за приемане на закон за достъп до информация започна доста преди началото на това проучване. Въпреки това, само 7% от заявленията за достъп до информация там получиха задоволителни отговори, а едва в 2 от 140 случая търсената информация беше предоставена. Тези резултати са едно достатъчно основание за нуждата от подобряване на правото на достъп до информация в Нигерия.

Окончателното приемане на текущите законопроекти в останалите проучвани държави може да подобри предоставянето на достъп до информация, но само при условие, че техните правителства вземат сериозни и целенасочени мерки, за да осигурят пълноценното им прилагане.

Препоръки:

- Законите за достъп до информация и подобни регулации трябва ясно да посочват, че публичните институции могат да отказват информация само в случаи, когато разкриването на информацията може да навреди на друг защитен интерес, и то единствено когато интересът от разкриването на информацията не надделява. По време на обученията по свобода на информацията, трябва ясно да се обяснява на държавните служители, че по въпроси, касаещи достъпа до информация, трябва преди всичко да действа презумпцията за откритост.

- Законите за свобода на информацията трябва да изискват всеки отказ по заявление или питане да бъде връчван писмено на заявителите и да съдържа правните и фактически основания (т.е. да пояснява защо точно тези основания се отнасят към конкретния случай) и подробно описание на процедурата по обжалване. Законите за свобода на информацията трябва да задължават публичните институции и организациите, изпълняващи обществени функции, да уведомяват информационните комисари или подобна контролираща институция, всеки път, когато отказват достъп до информация.
- Служителите в публичните институции трябва да бъдат обучени да предоставят частичен достъп, като при нужда заличават част от исканата информация, за да се осигури разкриването на тези части от класифицираните документи, които не биха могли да навредят на други интереси.
- Законите за свобода на информацията трябва да задължават институциите да назначават служители, които да са овластени да предоставят информация както по своя инициатива, така и в отговор на заявления. Въпреки това, информация би трябвало да бъде отказвана след ясна и прозрачна вътрешна процедура, по преценка дали ограниченията са били правилно приложени, с участието на високопоставени служители.
- Националните законодателни органи, информационният комисар или друг орган, наблюдаващ прилагането на това законодателство, трябва в кратки срокове да разглежда отказите за предоставяне на информация, издадени от публичните институции или организации, извършващи обществени услуги. Подобно разглеждане трябва да отговаря на въпросите дали ограниченията са приложени правилно, дали отказите не се базират на прекалено високи или ненужни такси, на неоснователни искания за уточняване на заявленията, настояване за обясняване на интереса от искането и др.

2.5 Участието на НПО подобрява отговорите

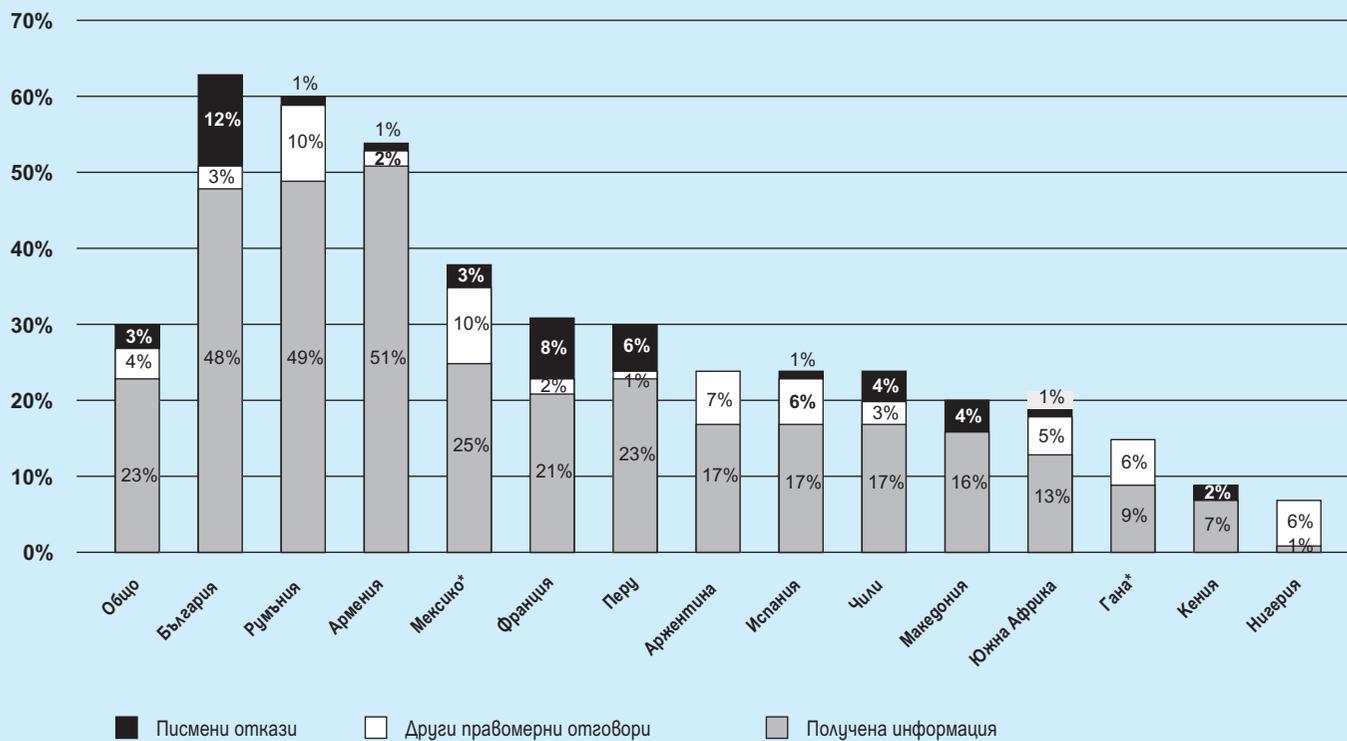
Проучването дава ясни индикации, че когато правителството и неправителствените организации в една държава активно популяризират и подкрепят прилагането на законите и принципите на свобода на информацията, то процентът на отговорите по заявления е по-висок.

Партньорите на *Правна инициатива* в Армения, България и Румъния често повдигат въпроса за това, колко крехка е свободата на информацията в техните държави, и отбелязват, че държавните служители не показват истинска ангажираност към открито управление. Въпреки това, един от изненадващите резултати на това проучване беше добрият резултат в по-новите демокрации, в сравнение с по-зрелите демократични държави - Испания и Франция. Няколко фактора са в основата на добрите резултати в България, Румъния и Армения, що се отнася до получаването на отговори по заявленията. В случая на България и Румъния, процесът на евроинтеграция стимулира политическите лидери, държавните служители и неправителствените организации да изведат достъпа до информация като приоритет. В тези две източноевропейски държави, както и в Армения, активни обществени групи оказват агресивен натиск за по-голяма прозрачност на управлението и това поне донякъде е в резултат от тоталитарното им минало. В Мексико правителството на президента Винсенте Фокс проведе добре съгласувана кампания за популяризирането на достъпа до информация, която изглежда има положителен ефект върху прилагането на закона (на България и Мексико е отделено място по-долу).

Сравнително ниският резултат във Франция може да не е показателен за проблемите с прилагането на подобно законодателство в по-зрелите демокрации. Но прегледът на френския правен режим на достъпа до документи, както и интервютата, направени преди и след проучването, подсказват, че нивото на познаване на законодателството сред журналистите и неправителствените организации в страната е много слабо. А това са две много важни групи, които биха могли да насочат вниманието на правителството към въпросите на прозрачността. Едно от заключенията на това проучване е очевидно слабото финансиране и недостатъчните правомощия на френската Комисия по информацията, която иначе би имала повече възможности да провежда кампании за разясняване на правото на достъп до информация на обществеността и правителството (Френската комисия по информацията е разгледана по-долу).

Заявленията за достъп до информация, направени в държави в преход, по-често получаваха положителен отговор, отколкото тези в двете зрели демокрации. Повече и по-качествени отговори пораждаха заявленията, подадени в Армения, България, Мексико, Перу и Румъния, отколкото тези в Испания и Франция. Както се вижда от Графика 12,

Графика 12: Съобразяване с принципите на свобода на информацията, като процент от всички заявления (по държави)



* Кorigирани данни за Гана и Мексико

Анализът се основава на данни от всички подадени заявления в 14 държави

Франция със своите 31% задоволителни отговори, както и Испания със своите 24%, са с резултати под тези на останалите държави, които са между 38 и 63 процента.

Въпреки това, авторите на проучването не стигнаха до заключението, че правителствата на Испания или Франция са по-малко прозрачни или като цяло предоставят по-малко информация, в сравнение с останалите страни. Информацията може да се публикува по различни начини - във Франция например, тя е достъпна до голяма степен в различни доклади и правителствени Интернет страници и затова част от търсената в рамките на проучването информация можеше да бъде открита от различни други източници. По време на проучването обаче, френските служители рядко отговаряха на заявления в съответствие с изискванията на закона. Като цяло, в 69% от случаите отговорите във Франция бяха незадоволителни, като 51% от заявленията завършиха с мъчалив отказ.

Във всички страни, които показаха високи резултати при проучването, активни обществени групи са провеждали кампании за приемането и впоследствие за прилагането на национално законодателство в областта. Такива държави са например Армения, България, Мексико, Перу и Румъния, където неправителствени организации подават многобройни заявления, водят стратегически дела срещу отказите на държавните институции да предоставят информация и провеждат медийни кампании, когато се иска достъп до обществена информация по случаи, свързани с корупционни практики или други важни управленски въпроси.

Подобни са резултатите и там, където правителството предприема мерки за популяризирането на правото на достъп до информация. Особено показателен е примерът на Мексико, където правителствената кампания за поощряване на достъпа до информация, ясно дефинираните процедури за разглеждане на заявленията и създаването на Федерален институт по достъп до информация, финансиран от държавата, допринесоха за създаването на функциониращ режим за достъп до информация, сравнително скоро след приемането на закона.

България:

Популяризиране на достъпа до информация от гражданското общество

В България Програма Достъп до Информация (ПДИ) - една изключително активна гражданска организация - популяризира правото на достъп до информация от 1996 г. насам. ПДИ извършва широк кръг от дейности, много от които обикновено попадат в правомощията на информационните комисари и омбудсманите. ПДИ провежда обучителни семинари (за по 200-300 държавни служители годишно), публикува наръчници и годишни доклади, подпомага администрацията в създаването на вътрешни правила и механизми за прозрачност и дава становища по законодателни инициативи. Освен това, ПДИ води дела от обществен интерес, обжалвайки главно прекалено широкото приложение на ограниченията на правото на достъп до информация.²⁵ Организацията провежда обучения за други НПО и осъществява широка медийна кампания за повишаване на познаването на това право, като дори излъчва седмично радиопредаване, посветено на достъпа до информация. Българските политици приветстват приемането на антикорупционни политики като част от стремежа на страната към евроинтеграция. Въпреки това, след приемането на Закона за достъп до обществена информация през 2000 г., не са предприемани специални законодателни мерки за подобряване на достъпа до информация и поради това инициативата за популяризиране на закона е изцяло в ръцете на гражданските организации. Наистина, отделни институции са въвели ефективни режими за работа със заявления и приемат положително обучения и друг вид експертна помощ от страна на ПДИ. Въпреки това, в Годишния доклад на ПДИ за състоянието на достъпа до информация в България през 2004 г. се отбелязва, че „колкото и полезна да е тази дейност, тя не би могла да замести институцията [създадена по закон], чиито препоръки са задължителни за администрацията“²⁶.

²⁵ Виж <http://www.aip-bg.org>.

²⁶ „Състоянието на достъпа до информация в България през 2004 г.“, Програма Достъп до Информация, София, 2005 г., стр. 5.

Мексико: Популяризиране на достъпа до информация от страна на правителството

В Мексико правителството на президента Винсенте Фокс пое сериозен ангажи-мент към правото на достъп до информация, чрез натиска си за приемането на Федерален закон за прозрачност и достъп до информация (ЗПДИ) през 2002 г. Този закон отвори архивните документи на Мексико за свободен достъп от страна на обществеността и създаде Федерален институт по информацията. Годишният бюджет на Института е 22 млн. долара (240 млрд. мексикански песо), което е сравнимо с бюджета на Информационния комисар на Великобритания (10,578,447 британски паунда или около 19 млн. долара през 2003 - 2004 г.) и значително превишава финансирането на останалите подобни институции по света. Институтът има пет информационни комисари и администрация от 178 души - много повече от останалите подобни организации - и работи с други правителствени институции и граждански организации, за да осигури добро приложение на законодателството за достъп до информация. Институтът поддържа портална Интернет страница, където гражданите могат да подадат заявлението си до всеки федерален орган и да научат повече за това как работи законът на практика, също така излъчва седмично радиопредаване по въпросите на прозрачността, което може да бъде слушано по Интернет или на средни вълни.

Трябва да се отбележи, че освен Федералния институт по информацията, който следи работата само на федералните органи, законът създава и други контролни органи, които не са подчинени на Института, включително законодателни и автономни институции, като Националната комисия по човешки права и Федералния избирателен институт. Тези организации имат по-малък бюджет, но подобни правомощия на Института и много от тях са разработили собствени механизми за приемане на заявления за достъп до информация по електронен път.

Франция: Слабо познаване на правото на достъп до информация, сравнително ниски резултати

Френският закон за свободен достъп до административни документи (Закон No. 78-753 от 17 юли 1978 г.) позволява на гражданите да упражняват конституционното си право да се информират за това как се харчат парите на данъкоплатците и да настояват за отчетно управление.²⁷ Този закон регламентира достъпа до правителствена информация и дава широка дефиниция на видовете документи, съхранявани от френските институции, до които е позволен достъп. В същото време обаче, някои органи на власт са изключени от обхвата на закона, включително законодателната власт, Националната одитна агенция и Държавният съвет. Френският закон предвижда стандартни изключения от правото на достъп до информация - когато разкриването ѝ може да застраши националната сигурност, да попречи на провеждането на външната политика на страната, да застраши правата на личността или когато представлява „тайна, защитена от закон“. В същото време обаче, не е предвиден тест за баланс на интересите, който би дал възможност на разкриване на иначе класифицирана информация, когато това е в обществен интерес. Заявителите във Франция не трябва да доказват интерес от исканата информация; документите могат да се преглеждат безплатно на място или да се копират за сметка на заявителя. Законът не урежда специална процедура за разглеждане на заявленията, нито пък поставя срокове, в които администрацията е длъжна да даде отговор.

Деветчленен контролен орган - Комисията за достъп до административни документи (КДАД), подпомагана от 10 докладчика и секретариат от девет човека заседава веднъж на две седмици, за да разглежда постъпилите жалби.²⁸ Комисията няма правомощия да издава задължителни предписания, но отбелязва, че в повечето случаи администрацията се съобразява със становищата ѝ, а в 20% от жалбите информацията се предоставя, дори преди нейната намеса. През 2004 г. КДАД се е произнесла положително по 48% от всичките 5 467 жалби, които е разгледала, в 10% е намерила жалбите за неуважителни, а в останалите случаи е счела, че са или недопустими, или пък исканите документи

²⁷ Виж Конституцията на Франция, приета на 4 октомври 1958 г., която възплъщава принципите на Декларацията за правата на човека и гражданина от 1789 г., чийто член 14 постановява, че „Всички граждани имат право да се уверят, лично или чрез техни представители, в необходимостта от обществен данък, да са свободни да го одобрят, да наблюдават употребата му, да определят големината му, основанието, събирането и продължителността му“, а член 15 постановява, че „обществото има право да изисква от държавните служители отчетност за дейността им“.

²⁸ Комисията докладва годишно за сроковете, в които отговаря на жалби - те обикновено са над определен един месец по закон и през 2004 г. това са били средно 46 дни. Посочената причина в годишния доклад за 2004 г. е липса на ресурси, което повтаря притесненията, изразени в докладите от 80-те години на XX век.

не са съществували.²⁹ Недоволните заявители имат право да обжалват решенията на Комисията, но от около 40 000 постъпили жалби от създаването ѝ през 1979 г., по-малко от 1,000 пъти заявителите са се обърнали към съда.³⁰ Комисията отбелязва, че голяма част от жалбите не са в резултат от същински откази, а са предизвикани по-скоро от инертността на администрацията, която не желае да предостави информация, преди да получи зелена светлина от Комисията.³¹ КДАД също отбелязва, че недостигът на персонал играе съществена роля и пречи на навременното отговаряне на заявления, а за повечето институции „едномесечният срок за отговор често се оказва недостатъчен, още повече, ако институцията извършва дейности, които смята за по-приоритетни“³². По време на това проучване обаче, ние не забелязахме сроковете да представляват особено голям проблем - отговорите на подадените заявления се получаваха или до няколко дена, или не се получаваха изобщо.

Ниското ниво на познаване на закона и липсата на търсене на информация от страна на обществеността понякога наистина е проблем. За разлика от наскоро създадените контролни органи, като Мексиканския федерален институт или Офисът на Информационния комисар на Великобритания, Френската комисия исторически е имала ограничени правомощия и задължения за популяризиране на правото на достъп до информация. От проведените интервюта преди и по време на проекта, *Правна инициатива на Отворено общество* и френският ѝ партньор по проекта *Reseau Intermedia*, научиха, че гражданите, журналистите и държавните служители слабо познават френския закон и сравнително бедното му приложение. Интервюираните служители от Комисията за достъп до административни документи (КДАД) отбелязаха, че те като наблюдаващ орган нямат нито необходимите ресурси, нито правомощията да провеждат образователни кампании или каквито и да е мерки за повишаване на познаването на закона.³³

²⁹ Годишен доклад на КДАД за 2004 г., стр.3, <http://www.cada.fr/fr/rapport/rapport2004.pdf>

³⁰ Презентация на Мишел Пуйбасе от Комисията за достъп до административни документи по време на Третата международна среща на информационните комисари в Канкун, Мексико, 21 февруари 2005 г.

³¹ Годишен доклад на КДАД за 2004 г., стр. 15.

³² Пак там.

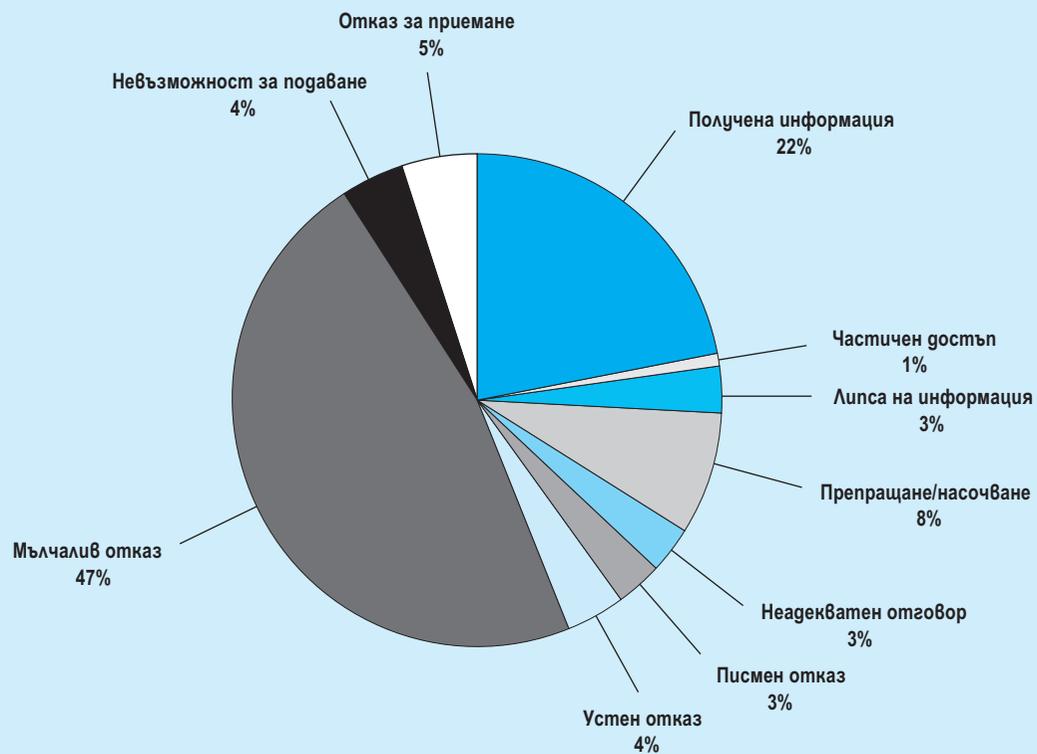
³³ Среща на *Правна инициатива на Отворено общество* и *Reseau Intermedia* с администрацията на КДАД, Париж, 25 септември 2004 г.

3. Изводи от изследването по видове резултати от заявленията и правен анализ

По време на това проучване бяха подадени общо 1,926 заявления в 14 държави. Движението на всяко заявление беше проследено и поставено в някоя от десетте категории, които споменахме в увода на този доклад. Обобщените резултати са следните:

- най-често заявленията оставаха без отговор (мълчалив отказ) - почти в половината случаи (47%) това беше полученият резултат;
- изричните откази бяха сравнително редки, като устните и писмените откази представляваха общо 7% от всички случаи;
- в под 1/4 от случаите (22%) на подадени заявления, информация беше изцяло предоставена;
- заявителите не успяха да подадат заявленията си в 9% от случаите;
- в 8% от случаите заявленията бяха препращани или заявителите бяха насочвани другаде.

Графика 13: Отговори на 1,926 заявления в 14 държави



Анализът се основава на данни от всички подадени заявления в 14 държави
Тази графика повтаря Графика 1 от Втора глава

В следващия параграф ще разгледаме резултатите, следвайки естествения ред, по който заявителите най-вероятно биха се сблъскали с тях: невъзможност за подаване или отказ за приемане на заявлението, устен отказ, прехвърляне или препращане, липса на търсената информация, писмен отказ и накрая - получаване на търсената информация.

3.1 Невъзможност за подаване/отказ за приемане: заявителите често срещат големи трудности при подаването на заявленията си

Възможността за подаване на заявление е първата стъпка във всеки процес за достъп до информация. Когато заявителите са възпрепятствани да подадат искането си - дали поради процедурни недоглеждания или явен отказ за приемане на заявлението - това е сериозно нарушение на правото на информация. Подобен опит поражда негативно отношение към администрацията и обезкуражава по-нататъшни опити за търсене на информация. В хода на настоящото проучване много заявители имаха сериозни проблеми при подаването на заявленията си. В последвалите интервюта служителите често споделяха, че не знаят, че заявителите са били спирани и отпращани на входа на институциите.

Близо едно от всеки 10 заявления, които трябваше да бъдат подадени в хода на проучването, не е могло да бъде подадено и по този начин не е стигнало до служителя, който може би е щял да го разгледа.

В 4% от всички опити за подаване на исканията си, заявителите не успяха да го направят. Те се сблъскваха основно със следните два проблема: невъзможност да влязат в сградата на институцията или да открият служителя, на когото да оставят и подадат заявлението. Най-често това се случваше при опит за подаване на устно запитване (22% от устните заявления не бяха подадени), но понякога - и при опит за регистриране на писмени заявления (1% от които не бяха подадени). Често охраната или служителят на вратата не позволяваха на заявителите достъп до сградата. А дори и в случаите, когато се опитваха да помогнат, непознаването на правото на достъп до информация и на вътрешните процедури водеше до формални пречки за подаване на заявленията.

В 5% от случаите служителите изрично отказваха да приемат заявленията. Някои от основните причини бяха законодателните пречки за това кой може да подава устни заявления (в Мексико и Южна Африка например само необразованите и хората с увреждания имат това право), както и бюрократичното нежелание за приемане на устни заяв-

ления, дори когато те са предвидени по закон (например в България). Като цяло, 20% от всички устни заявления не бяха приети, както и 1% от писмените заявления. В държави като Армения и Румъния, където правото на подаване на устно заявление е ясно регламентирано, се срещат по-малко проблеми при подаването. В добавка, тези две държави имат добре уредени механизми за приемане на устни заявления.

Невъзможност за подаване на заявленията

Невъзможност за подаване в Аржентина

Типичен пример за невъзможност за подаване на заявленията дойде от Аржентина, където заявителята беше представител на група в неравностойно положение - социално слаба жена от провинцията. Тя се обърна към Министерството на социалните грижи с въпрос за общия брой семейства, които получават помощи. Първо била насочена към 19-я етаж, откъдето я препратили към отдел „Прехрана“ на 16-я етаж, където я насочили към отдел „Комуникации“ на 13-я етаж, а от там - обратно към 16-я етаж. „Отнасяха се с мен добре през цялото време“, сподели тя. Наистина, по-добре отколкото в някои други институции, но все пак, във всеки отдел на министерството са й обещавали да получи информация някъде другаде. В крайна сметка, заявителята не е успяла да отправи искането си до никого.

Невъзможност за подаване в Армения

В Армения един от случаите на невъзможност за подаване беше в резултат от устно заявление на журналист до кмет на районна общинска администрация в столицата Ереван. Журналистът е провел 10 телефонни разговора, но не е попаднал на човек, на когото да може да зададе въпроса си. Същото заявление обаче, за броя на регистрираните безработни в района, подадено по пощата от медийна непревителствена организация, е получило бърз писмен отговор, съдържащ исканата информация. Все пак, като цяло устните заявления се приемат добре в Армения, в съответствие със Закона за свобода на информацията от 2003 г., който задължава администрацията да им отговаря. В Армения също има добри механизми за приемане на писмени заявления, а някои институции имат пощенски кутии за получаване на петиции от гражданите - система, която датира още от времето на Съветския съюз.

Невъзможност за подаване в Кения

Заявителят от групата в неравностойно положение в Кения беше от малка нубийска общност, която дълго време е страдала от дискриминация, отхвърляне и нарушения на човешките права. Той не успя да подаде 17 от общо 20-те си заявления, като в много от случаите лично е посещавал институциите, където са му казвали, че трябва да си уговори среща, без да получи никаква помощ или възможност да го направи. Такъв е бил случаят при администрацията на Президента, Министерството на социалните услуги, Министерството на правосъдието и конституционните въпроси, кметството на Киамбу и Националната агенция по опазване на водните ресурси и водоснабдителната мрежа. Служителите по сигурността на администрацията на Президента са уведомили заявителя, че само членове на определени организации биха могли да си уредят подобна среща. Резултатите от трите заявления, които той все пак е успял да подаде, са (1) мълчалив отказ, (2) отговор, че информацията не се съхранява и (3) незаконосъобразен отказ. В първите два случая другият кенийски заявител, който е поискал същата информация, е успял да я получи.

Отказ за приемане на заявленията

Отказ за приемане в Перу

Представителят на неправителствената организация в Перу, адвокат, работеща по въпроси, свързани с правата на жените във „Флора тристан“, се е обърнала към Министерството на отбраната с устно запитване. Въпросът ѝ е бил, колко жени са работили в министерството за период, по-дълъг от две години. Заявителката е чакала 30 минути, с надеждата да се срещне със служителя по информацията и да успее да зададе въпроса си, като през това време служител от охраната и друг чиновник непрекъснато са я питали каква информация търси и кого представлява. Накрая е била уведомена, че служителят по информацията е на среща с министъра и по-късно ще ѝ се обади по телефона, за да ѝ предостави достъп. Тъй като на следващия ден обаждане не последвало, заявителката звъняла три пъти в министерството. Когато най-накрая попаднала на колега на служителя по информацията, той ѝ казал да подаде заявлението си писмено, тъй като „министерството не приема устни заявления“.

Отказ за приемане в Гана

Млад журналист, работещ за водещия опозиционен вестник *Инсайт*, неколкократно се е сблъсквал с враждебност при опитите си да подаде заявления за достъп до информация. Служител, отговорен за приемането на пощата в Министерството на земеделието например, е отказал да приеме писмено заявление за общия брой работници на министерството в областта Тарнале, с обяснението, че и други заявители вече са подавали подобни заявления и той не е сигурен, че министърът ще има готовност да отговори на още едно. Всъщност, по-ранни опити за подаване на идентично заявление от страна на един студент също са срещнали отказ. Служителят не е пожелал да каже името си пред журналиста.¹

Добри практики при приемане на заявленията

Информационната система „ИСЗИ“ в Мексико

В Мексико, където различни закони регулират достъпа до информация на федерално и местно ниво, две трети от 30-те заявления, които в крайна сметка се оказали невъзможни за подаване, бяха отправени към органи на местната администрация в Мексико сити, които имат собствени механизми за достъп до информация. За сравнение, заявленията до федерални институции бяха доста по-лесни за подаване. Разликата се дължи главно на усилията на Федералния институт за достъп до информация да насърчава приемането на заявления, като част от кампанията му за създаване на дух на откритост. Регистрирането и следенето на заявленията се подпомага от усъвършенствана цифрова система за приемане и работа с тях, разработена от Института.

Мексиканската система за достъп до информация на федерално ниво, регулирана от Федералния закон за прозрачност и достъп до информация (ЗПДИ, 2002 г.), съчетава широко популяризираните служби за достъп до информация и Интернет порталът ИСЗИ (Sistema Integrado de Solicitudes de Información, или Интегрирана система за заявления за

¹ Имаше много малко случаи по време на това проучване, в които открихме доказателства за „ефекта на втората вълна“, и те не оказаха съществено влияние върху статистиката. Въпреки това, „Инициатива за човешки права на Британската общност“ - НПО, базирано в Акра, което осъществи проучването в Гана, докладва, че враждебността към заявителите се е засилила по време на втората вълна от заявления, тъй като служителите забелязали увеличение в броя на заявленията, който обикновено е незначителен. В последвалите интервюта, някои от служителите заявиха, че наистина са забелязали увеличаване на заявленията и са се опитали да обезкуражат заявителите. Те добавяха, че не са успели и поздравяват заявителите за тяхното търпение и зрялост пред лицето на враждебността.

информация). ИСЗИ позволява на всеки заявител да подаде заявление от всяка точка на Мексико с Интернет достъп, като получи входящ номер и има възможност да следи движението на искането си. Заявителите в Мексико сити, които нямат достъп до Интернет, могат да посетят някой от офисите на федералния институт и да подадат заявлението си от някой от специално достъпните за целта компютри. Освен това, в работни дни от 9 до 19 ч., горещи телефони на Института предлагат помощ на всеки, които има проблеми с подаване на заявлението си за достъп до информация.

Проблеми с подаване на заявленията

Проблеми с подаване на заявленията обикновено се появяват в държави със сравнително нови закони за свобода на информацията, където преди е липсвала култура на откритост. Тези проблеми ни подсказват за следните трудности, които следва да се очакват при прилагането на новоприето законодателство:

Служителите от охраната не са запознати с новите закони и не допускат заявителя. Откази за допускане на заявителите в сградата на различни институции бяха регистрирани като основен проблем при подаването на заявленията, още при пилотното проучване на *Правна инициатива* през 2003 г. В България и Перу подобни проблеми бяха по редки през 2004 г., отколкото през предходната година, но все пак не липсваха случаи, в които охраната или други служители не допускаха гражданите да преминат входната врата. В повечето районни администрации на София например, охраната се осигурява от фирма „Егида“, чиито служители рядко имат представа за достъпа до информация, но им се налага, кога по-учтиво, кога по-грубо, да упътват посетителите. Така отношението към заявителите често зависи от интелигентността и комуникативните способности на служителите от охраната. По същия начин, в Перу охранителите на администрацията на Президента са отпратили заявител, представител на група в неравностойно положение. Служители на охраната са попречили на подаването на заявления в Южна Африка и Кения, където на един от заявителите е било обяснено, че трябва да има уговорена среща, за да може да влезе в сградата на Президентството.

Липса на установени механизми за работа със заявления. В Мексико сити четири от наблюдаваните институции не бяха определили служители или отдели, отговорни за работа със заявления за достъп до информация, въпреки че това е тяхно задължение по

регионалния Закон за прозрачност и достъп до публична информация (2003 г.).² В тези институции често срещан резултат беше невъзможност за подаване или отказ за приемане на заявленията. В някои администрации отдели за приемане на заявления са съществували, но в тях не е имало служител, който да приема заявленията. В Министерството на транспорта и пътищата на Мексико сити, служителят по информацията е бил непрекъснато болен и не е имало негов заместник. И служители на *Правна инициатива* се натъкнаха на този проблем при посещение на същото министерство - в отдела за приемане на заявления персоналът липсваше.

Незаконосъобразни практики, които отблъскват заявителите: прекалено високи такси. По време на наблюдението забелязахме някои практики, които с голяма вероятност биха отказали доста заявители. В Перу много местни администрации изискваха заплащането на такса за разглеждане на заявленията. Служител от общинската администрация в Линсе изпрати писма до двама от заявителите, уведомявайки ги, че „За да бъдат разгледани заявленията Ви, е необходимо да заплатите такса в размер от [около 12 лева]. Ако не заплатите тази такса в следващите 48 часа, заявленията Ви ще бъдат оставени без разглеждане“. Друга общинска администрация в Перу - Сантяго де Сурко, уведоми заявителя журналист, че трябва да заплати сума, равна на около 17 лева, за да получи информация от 13 страници, макар че Законът за свобода на информацията, приет през 2003 г. в Перу, забранява всякакви такси, „надхвърлящи цената за копиране на информацията“.³

Ненужни искания за уточняване на заявленията. В Мексико сити служителите често изискваха уточнявания, като понякога това се случваше по повече от един път на заявление. Според Закона за прозрачност и достъп до публична информация на Мексико сити, искането за уточняване е част от финализиране на процеса на подаване на заявленията и затова сроковете за отговор започват да текат отначало от датата на получаване на

² Член 4.XI от Закона за прозрачност и достъп до обществена информация във федералните щати (2003 г.): Отделът за обществена информация на всяка обществена институция е административната единица, която приема заявленията на гражданите за информация и чиито отговорности включват разглеждането на тези заявления в съответствие със същия този закон.

³ Закон 27806 за прозрачност и достъп до обществена информация, член 17: „Лицето (лицата), искащо информация, трябва да покрие само направените разходи по възпроизводството на исканата информация. Общата сума трябва да бъде посочена в Общите правила за административните процедури (Texto Unico de Procedimientos Administrativos-TUPA) на всяка обществена институция. Всички допълнителни разходи се считат за ограничаване на правото, гарантирано от този закон, и подлежат на съответните санкции“.

уточнението.⁴ При всичките осем заявления (четири искания, подадени по два пъти от различни заявители), Финансовата инспекция на Мексико сити е поискала уточнение, като се е интересувала, защо точно се иска подобна информация. Само в един от случаите информация е била предоставена, след като заявителите са уточнили исканията си. След като забелязва, че това е тенденция, която се проявява често в някои институции на Мексико сити, партньорът на *Правна инициатива* в страната - LIMAS, реши да изследва допълнително проблема, чрез подаване на още заявления. Така се оказва, че писмата за уточняване на исканията се изпращат машинално от страна на някои институции. Там резултатите бяха записани като „несъобразяване със закона“.

Молби за уточняване бяха получени и от две български общини - в Лом и Монтана. Тези искания изглеждаха като опит за отклоняване на заявленията, още повече, че други общини предоставяха достъп до подобна информация безпроблемно. За да проверят това, заявителите уточниха заявленията си, но дори и тогава не получиха исканата информация - последваха мъчаливи откази.

Служителите незаконосъобразно се интересуват, защо се търси подобна информация. Във Франция беше подадено заявление до Министерството на отбраната за броя на смъртните случаи във френската армия през 2003 г. След получаване на заявлението, служител от министерството се е обадил по телефона на заявителя и го е попитал защо търси подобна информация. Заявителят отговорил, че му е нужна за статистическо проучване и подобна информация би трябвало да е публична. В крайна сметка заявлението е останало без отговор. По подобен начин служител от съда в Марсилия е потърсил заявителя по телефона, за да поиска допълнителна информация относно заявление за броя на случаите, свързани с домашно насилие, регистрирани през 2003 г. Служителят обяснил, че информацията му е нужна, „за да може да отговори на искането“ и, макар че уточнението му е било изпратено по e-mail, заявлението е оставено без разглеждане. Този случай беше записан като устен отказ, тъй като удовлетворяването на заявлението бе поставено под зависимост от предоставянето на допълнителна информация, която не се изисква според френското законодателство.

⁴ Член 40 от Закона за прозрачност и достъп до обществена информация във федералните щати (2003 г.) постановява, в рамките на пет работни дни, обществените институции да отговорят на заявителя с искане за уточнение или с пълен отговор на заявлението. Ако заявителят не отговори в рамките на следващи пет работни дни, заявлението се счита за неподадено. Всъщност, във всеки от случаите времето за отговор не започва да тече, докато обществената институция не получи пълно и ясно заявление. Тази разпоредба е променена след приетите изменения от Конгреса на федералните щати през юли 2005 г. С промените бяха елиминирани разпоредбите за уточняване и бяха поощрени агенциите да помагат на заявителите при подаването на заявлението. Промените също елиминираха задължението за легитимиране при подаване на искането за информация и въведоха възможността и процедурата за подаване на заявление по Интернет.

Неприемане на устни заявления, дори когато това е уредено в закон. Проучванията на *Правна инициатива* през 2003 и 2004 г. показаха бюрократичната тенденция да се дава предимство на писмените документи, която понякога се изостря от въвеждането на процедури за достъп до информация. Формалистични изисквания за подаване на писмени заявления или попълване на специални формуляри не са рядкост, дори когато не са изрично изискване на закона. Този бюрократичен формализъм е главната причина за невъзможността да се подадат голяма част от заявленията в България (9%) и в Перу (25%). Българският закон за достъп до обществена информация позволява писмени заявления или устни запитвания, но не уточнява как служителите следва да процедират с устните искания. В същото време, законът задължава заявителите да посочат името и адреса си, описание на исканата информация и предпочитаната форма на достъп - изисквания, които очевидно дават предимство на писмената форма. Освен това, системите за работа с документооборота в много институции не позволяват работа с устни искания. В интервютата това беше обяснявано по-скоро като пропуск, отколкото като съзнателна политика. В Перу законът не урежда специално устните искания, като споменава единствено, че „заявленията трябва да бъдат отправени към служителя, определен от ръководителя на административната единица да работи с тях.“⁵ Макар да изглежда, че тази формулировка не изключва устните заявления, Правилникът за прилагане на закона въвежда формуляр и специално указва, че заявленията следва да се подават писмено. Местни организации оспорват правилника с аргумента, че той противоречи както на конституционното право на информация, така и на националното законодателство, особено като се има предвид, че един от 10 жители на страната са неграмотни, а много повече са нискообразовани.⁶

Липса на механизъм за проследяване на писмени заявления. Начините за подаване и проверка дали заявленията са получени, бяха различни в проучваните държави, според утвърдените местни практики. Методологията на проучването изискваше всички заявители да се поинтересуват поне веднъж, какво е движението на заявленията им, като това обикновено ставаше близо до законоустановените срокове за отговор. Освен това, тези заявители, които не получаваха потвърждение, имаха възможност да се обадят или да проверят дали заявлението е получено в институцията. Това разбира се, не се налагаше в страни, където заявленията автоматично получават входящ номер или някакъв друг вид потвърждения за получаване. Проследяването на заявленията се оказа извънредно трудно в Чили, понеже те не получават входящ номер и често липсват вътрешни механизми за работата с тях. Във Франция, където 75% от заявленията бяха подадени по пощата, заявителите се обаждаха по телефона в опит да ги локализируют и често след разговор с

⁵ Закон за прозрачност и достъп до обществена информация в Перу (2002 г.), член II (а).

⁶ Книга на фактите на ЦРУ, Перу, 2005 г.

няколко служителя, се налагаше да формулират исканията си устно. Според „Интермедия“, френският партньор на *Правна инициатива*, при липсата на централизирани системи за следене на заявленията, много по-удачно би било първо да се обадите по телефона, за да откриете правилния служител, и чак след това да адресирате искането си лично до него. Това естествено зависи както от настоятелността на заявителите, така и от любезността на чиновниците да ги свържат или поне да насочат към правилния служител.

Препоръки:

- Публичните институции трябва да се погрижат всички техни служители, включително тези от охраната и рецепцията, да имат основно понятие за правото на гражданите да се обърнат към администрацията и да подадат заявление за достъп до информация.
- В държавите с действащо законодателство за свобода на информацията, служителите, към които биха могли да бъдат отправени заявления за достъп до информация, трябва да бъдат предупредени да ги приемат.
- Публичните институции трябва да осигурят условия за заявителите да подават заявленията си лично, например на достъпно гише или отдел, който трябва да бъде ясно обозначен и леснооткриваем. Ако законът не указва конкретна процедура за приемане на заявления, институциите следва да използват вече съществуващи механизми за получаване на кореспонденция от гражданите (например пощенските кутии в Армения, подаване в офисите на архивите в Македония или *mesa de partes* гишетата - регистратура - в Латинска Америка, които издават регистрационни номера).
- Законите за свобода на информация трябва да предвиждат подаването на устни заявления. В случаите, когато законът дава право на устни запитвания, но информация не може да бъде предоставена незабавно, служителите следва да са задължени или да запишат заявлението, или да помогнат на заявителя да формулира писмено искането си.
- В държавите, които не позволяват устно подаване на заявления, държавните служители следва да са задължени да помагат на заявителите да формулират исканията си писмено или да записват исканията вместо граждани, които са неграмотни или имат затруднения с писането.

- В държавите, в които законът задължава служителите да оказват помощ при формулиране на исканията на неграмотни заявители или хора с увреждания, е необходимо да се вземат мерки, осигуряващи предоставянето на подобно съдействие.
- Когато предоставят информация, служителите трябва да изискват заплащането само на тези такси, които са непосредствено свързани с копирането и изпращането на информацията. Законите за достъп до информация трябва да предоставят на служителите възможност да опростят таксите, когато например информацията се съдържа в малко на брой страници или искането е отправено от социално слаби заявители. Прегледът на документите на място винаги трябва да бъде безплатен.
- Международните стандарти утвърждават принципа, че публичните институции имат право да изискват заплащането само на разходи, които са непосредствено свързани с копирането и предоставянето на информация.⁷ Такива са всички национални законодателства с много малко изключения (например във Великобритания достъп до информация може да бъде отказан, ако съобразяването със заявлението изисква повече от три пълни работни дни на държавен служител). На практика много правни системи позволяват опрощаването на таксите за достъп по преценка на служителите в горните случаи.
- Институциите, които контролират изпълнението на законодателството (информационни комисари, омбудсмани или законодателни органи), трябва да следят да няма незаконосъобразни пречки пред достъпа до информация, като ненужни искания за уточняване на заявленията, прекалено високи такси или задължения за заявителя да обясни защо търси информацията.

⁷ Виж също Препоръка 2002(2) на Съвета на Европа, Принцип VIII, относно „Такси за достъп до официални документи“, които препоръчват (1) справка с оригиналните официални документи на място по принцип да бъдат безплатни; и (2) от заявителя може да се иска такса за копие от официалния документ, която трябва да бъде в разумен размер и да не надхвърля фактическите разходи на държавния орган в тази връзка.

Конкретен случай от Южна Африка

Южна Африка ни дава най-забележителния пример за проблемите при подаване на устни запитвания, като 15% от опитите за подаване на заявления (всички от тях устни), завършват с неуспех. Южноафриканският закон за поощряване на достъпа до информация (ЗПДИ) създава информационни служби във всяка публична институция и ги задължава да приемат заявления за достъп до информация. Въпреки че заявленията трябва да бъдат подавани писмено, служителите следва да помагат на тези, които нямат възможност да пишат.⁸ Южноафриканският заявител, представител на група в неравностойно положение, беше възрастна, неграмотна жена на име Аузи, която говори единствено езика Сесото. Тя се е опитала да подаде 20 устни заявления - 10 от тях лично и 10 по телефона, но не е получила съдействието, определено от чл. 18 (3) и чл. 19 от ЗПДИ в нито един от тези случаи. Всичките ѝ опити да подаде лично заявленията си са били неуспешни, като в 3 случая е получавала телефонните номера на други служители, с обещанието, че те биха могли да ѝ помогнат. От всичките 20 заявления, 15 са приключили с „невъзможност за подаване“. От останалите пет (всички от тях направени по телефона), две заявления не са били приети, а на три - информацията е отказана устно. Служителите често са избягвали разговорите, препращайки заявителята или към съседни отдели, или направо към други институции.

Смуцаващото отношение към Аузи е било продължение от пилотното проучване през 2003 г., когато тя е успяла да подаде лично само едно от общо 10-те устни заявления. И тогава никой не ѝ е оказал съдействие, а са я препращали от отдел на отдел. Ето някои от проблемите, които срещнала Аузи през 2004 г.:

- Не ѝ е било разрешено да влезе в публична институция или моментално е била насочвана другаде. От администрацията на Президента са ѝ казали, че трябва да си уговори предварително среща. От телекомуникационната компания „Еском“ са я препратили към друга, погрешна сграда, отстояща на няколко километра.
- Когато отивала в Президентството, в Министерството на социалните грижи и в Министерството на правосъдието, са ѝ предоставяли телефони на служители, които да ѝ помогнат да формулира исканията си. Опитите на Аузи да се свърже с когото и да било са били неуспешни, никой не отговарял на оставените от нея съобщения и накрая тя се принуждавала да отбелязва заявленията като „невъзможни за подаване“.

⁸ Южна Африка, Закон за поощряване на достъпа до информация (2000 г.), Секция 19.

- В резултат на културното и лингвистично разнообразие на Южна Африка, държава с 11 официални езика, повечето от които преобладават само в определени райони, Аузи не е успяла да подаде своите заявления в районите, където не се говори нейният език - Сесото. На няколко пъти е била съветвана да подава заявленията си на езици, които преобладават в районите на източното крайбрежие, а именно - кхоса, африкаанс или английски.
- Когато все пак Аузи попадала на служители, които говорят Сесото, като например в община Сакхисизве, намираща се на източното крайбрежие, те отказвали да ѝ съдействат за подаване на заявленията в подходящия отдел.
- Служителите често питали Аузи, за какво ѝ е нужна информацията. Заявителите, включени в проекта, са били обучени да избягват подобни въпроси и тя отговаряла, че помага на дъщеря си по проект. Обикновено това обяснение не водело до резултати, понеже администрацията продължавала да съмнява в мотивите ѝ. Когато опитала да поиска информация за местното водоснабдяване от страна на компанията „Умгени уотър“, тя се натъкнала на многобройни въпроси, защо ѝ е нужна подобна информация. Служителят не приел обяснението и отказал да предостави каквото и да е, с аргумента, че тя може да е журналистка, провеждаща проучване на компанията му. В последвало интервю със служителя, той повторно изразил загрижеността си от евентуална негативна публичност.
- Дори в случаите, когато попадала на добронамерени чиновници, помощта, която те ѝ оказвали, не била особено полезна. Когато Аузи се обърнала към Висшия съд на Йоханесбург с въпрос за регистрираните случаи на домашно насилие, служителите предположили, че тя самата има подобно оплакване, въпреки обяснението ѝ, че само помага на дъщеря си. Чиновникът проявил истинска загриженост за сигурността на Аузи, но в крайна сметка тя се отказала да подава заявлението си. Иначе похвалната загриженост за състоянието на Аузи не бива да отклонява вниманието ни от един основен проблем - много държавни служители не могат да приемат факта, че гражданите биха могли да се обърнат към тях и без да трябва да излагат причините за това.

От останалите 14 устни заявления в Южна Африка (всеки от останалите заявители е опитал да подаде две или три), само 4 са завършили с невъзможност за подаване. От 10-те успешно подадени заявления, в четири случая информация е била предоставена, без изискване искането да бъде формулирано писмено. В останалите шест случая информация не е била получена (едно препращане и 5 мълчаливи отказа), като в три от тях заявителите са били помолени от администрацията да запишат исканията си.

Случаите, когато устните искания са били удовлетворени, показват колко е лесно това всъщност - информация се предоставя веднага или документите се изпращат по пощата. Наистина, устните заявления могат да доведат до бързо и ефективно предоставяне на информация:

- Служител от Върховния съд е отговорил и на двете запитвания относно процедурите по назначаване на съдии, като е обяснил по телефона, че към момента на разговора не съществува регулация или статистика по този въпрос.
- Общинската администрация на Екурхулени е отговорила на въпрос за бюджета и разходите си през 2003-2004 г., като е изпратила документи по пощата на заявителя журналист.
- Министерството на околната среда е изпратило по пощата отговор относно риболовните квоти, за периода от март 1994 г. до момента, на заявител, представляващ бизнес организация.

Влиянието на неподадените заявления върху общите резултати

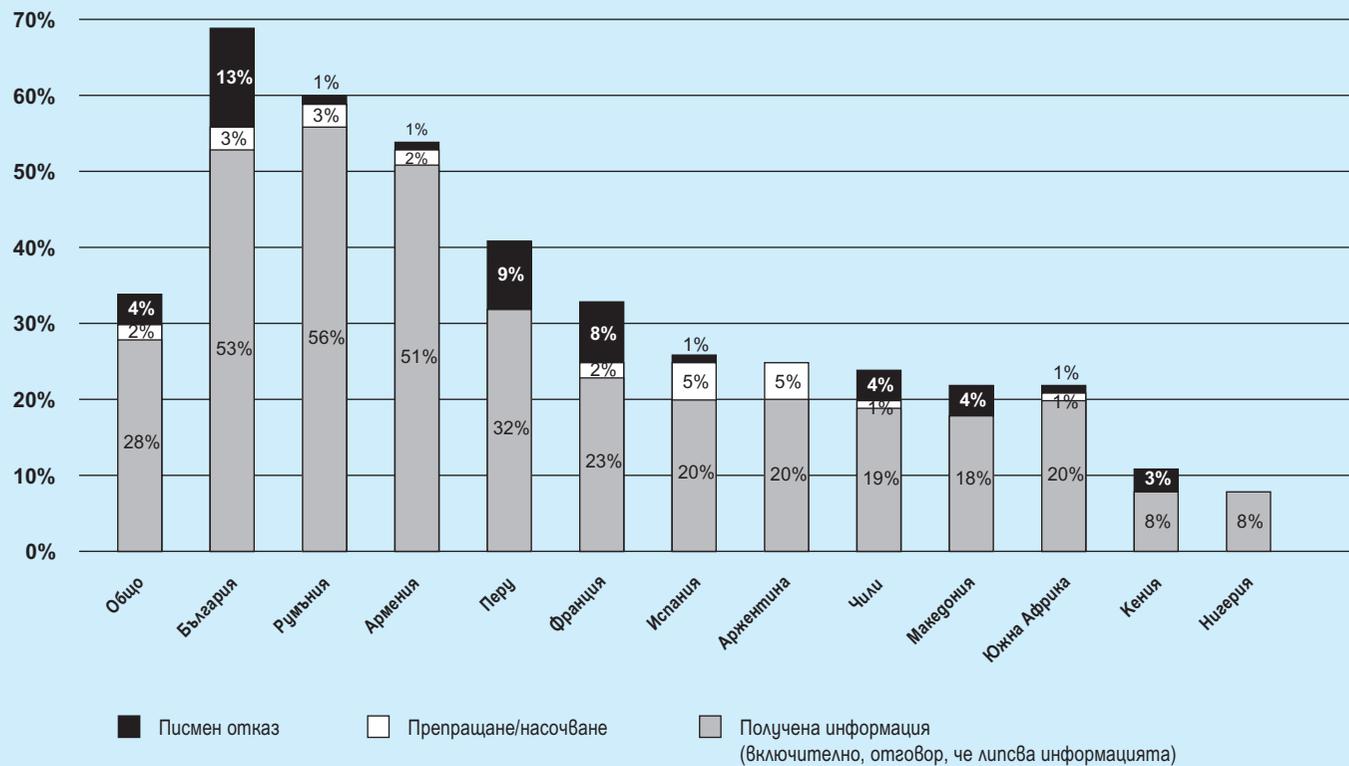
Високият брой на неподадените заявления има отрицателен ефект върху цялостния резултат за дадена страна или институция. Резултатите на отделните държави биха се покачили средно с около 4%, ако се разглеждат само подадените заявления - процентът на удовлетворените искания би бил 34%, в сравнение с 30%.

Там, където пречките за подаване на заявленията са породени по-скоро от съображения за сигурност, отколкото от самите служители, проблемите би трябвало да са лесноразрешими и да доведат до непосредствено увеличаване на броя удовлетворени искания.

Проблемите с подаване на заявленията се отразяват особено лошо на резултатите в някои от изследваните страни. Например, ако разгледаме само подадените заявления, Перу значително подобрява представянето си спрямо другите държави и минава пред Франция. Така коригираният резултат ни приближава към първоначалните очаквания за Перу - страна със специален закон и активно гражданско общество, популяризиращо правото на информация.

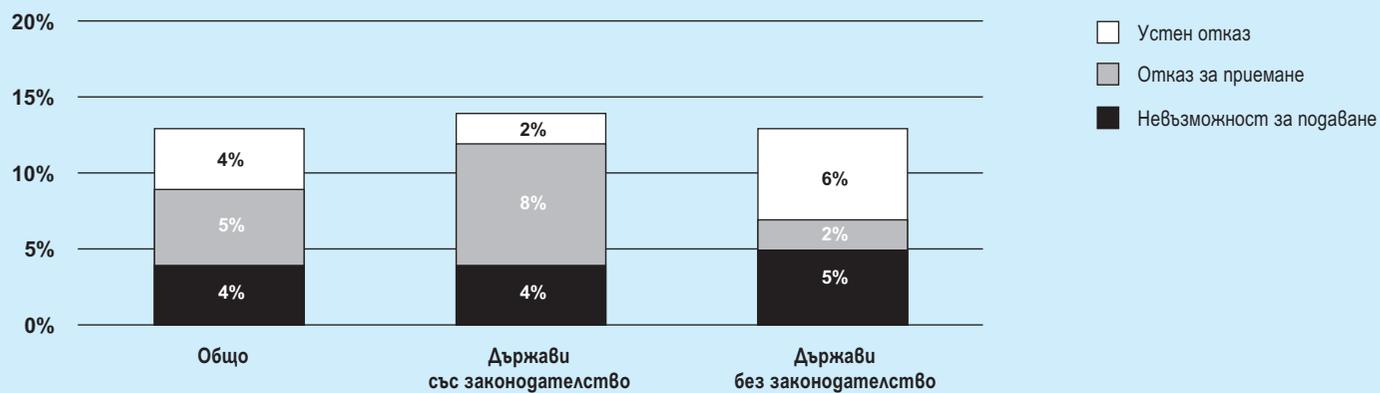
Държавите, в които все още няма действащо законодателство за свобода на информацията, като Гана, Кения и Нигерия, би трябвало да се погрижат да осигурят безпроблемното приемане на заявления, веднага щом приемат законите си. Въпреки че

Графика 15: Съобразяване с успешно подадените заявления (по държави)



Анализът се основава на данни от подадени заявления в 12 държави

Графика 16: Устни откази, като процент от всички резултати, заедно с невъзможност за подаване и отказ за приемане



Анализът се основава на данни от всички подадени заявления в 14 държави

нигерийският проектозакон предвижда подаването само на писмени заявления⁹, той създава и задължение за подпомагане на заявителите. Имайки предвид опита на Южна Африка и факта, че 33% от жителите на Нигерия над 15 годишна възраст са неграмотни¹⁰, липсата на процедури за подпомагане на заявителите при формулиране на писмени заявления би представлявало сериозно нарушение на правото на информация.

3.2 Устните откази - малко повече от отпращане

Устният отказ е твърдение на служител от администрацията, че полученото устно или писмено заявление няма да бъде удовлетворено. Подобен отговор се получава обикновено при самото подаване на искането - след като чиновникът го прочете или изслуша, или в по-късен телефонен разговор. Общо 4% от заявленията, подадени в рамките на това проучване, завършиха с устен отказ. Устните откази представляват ефективен начин за администрацията да отказва информация, те усложняват обжалването, тъй като не предоставят никакви писмени аргументи, и в съдебната зала твърденията на заявителя ще бъдат претегляни срещу твърденията на администрацията.

Правна инициатива е на мнение, че устните откази са недопустими според международните норми и представляват несъобразяване със заявленията.

Устните откази са малко по-често срещани в държавите без законодателна уредба на правото на информация (6% от общия брой заявления). Причината за това вероятно е липсата на изрични законови разпоредби, които да задължават служителите да обосновават отказите си писмено.

В страните, които са приели закони за свобода на информацията, устните откази от своя страна са сравнително рядко явление - само в 2% от заявленията, и това е обяснимо, понеже, като цяло, законодателството не ги позволява.

В хода на настоящото проучване, нито един от общо 81 устни отказа не беше съпътстван с обяснение на възможностите за обжалване (поне където такива съществуват), а чиновниците често аргументираха отказите си с неясни аргументи. Служител на администрацията на министър-председателя в Армения например е отказал да предостави информация за черния пазар на петролни продукти и лекарства, с обяснението, че това е извън неговата компетентност.

⁹ Нигерия, Проект на Закон за свобода на информацията, септември 2006 г. (Законът за свобода на информацията е вече приет в Нигерия - бел. на ред.)

¹⁰ Програма на ООН за развитие, Доклад за развитие на човечеството 2004 г., Нигерия (данни от 2002 г.).

Някои служители отговаряха, че търсената информация е „тайна“ или е „класифицирана“, но без да дават каквито и да е правни основания.

Неоправданост на устните откази

В шест от седемте наблюдавани страни със специално законодателство за свобода на информацията, служителите са задължени да се аргументират писмено, когато отказват информация. В седмата държава, Армения, законът позволява устните откази, но само на устни запитвания (виж Таблица 4) и то при много ограничени обстоятелства.

Перуанският закон за прозрачност и достъп до обществена информация въвежда изрично задължение за писмена форма на отказите в своя чл. 13:

Отказите за предоставяне на информация трябва да се основават на чл. 15 от този закон и причините за тях, както и времето, за което исканата информация ще остане недостъпна, трябва да бъдат изразени в писмен вид.

Българският закон за достъп до информация не е толкова категоричен, но все пак постановява, че „решението за отказ за предоставяне на достъп до обществена информация се връчва на заявителя срещу подпис или се изпраща по пощата с обратна разписка.“¹¹ Законът също задължава служителите да посочат в решението за отказ да предоставят достъп до обществена информация, правното и фактическото основание, датата на приемане на решението и реда за неговото обжалване.¹²

Устните откази нарушават правото на достъп до информация по ред причини:

- Решението за непредоставяне на достъп до информация ограничава едно основно право и поради това то трябва да е резултат от процес на сериозно вътрешно обсъждане. Устните откази в рамките на това проучване обаче се „предоставяха“ своеволно и *ad hoc*. Например следното заявление беше подадено до Френското министерство на финансите: „Каква е общата сума, с която държавата е подпомогнала банка Credit Lyonnais, за да избегне фалита

¹¹ България, Закон за достъп до обществена информация (2000 г.), член 39.

¹² България, Закон за достъп до обществена информация (2000 г.), член 38.

след аферата Executive Life?¹³ След обаждане по телефона, служител от министерството заявил, че не знае отговора и „освен това, тази информация не е обществена.“ Отговорът не предоставял никакви подробности за това, дали част или цялата искана информация следва да не се предоставя на обществеността, въпреки че в публичното пространство вече има достатъчно данни за случая.

- Според повечето закони за свобода на информацията, прилагането на ограниченията изисква преценка за това дали нейното разкриване ще увреди или поне би могло да увреди други правнозащитени интереси, като националната сигурност, превенцията и разследването на престъпления, процеса на взимане на решения от страна на административните органи, търговската тайна и лоялната конкуренция, както и правото на личен живот (повече информация за писмените откази - виж Глава 3). Много закони предвиждат информацията да бъде разкривана, ако обществения интерес от това надделява над останалите защитени интереси. Подобна преценка може да се направи само след процес на внимателно вътрешно обсъждане, който от своя страна трябва да бъде максимално прозрачен.

Решенията за непредоставяне на информация трябва да се вземат на високо ниво, след внимателно разглеждане на въпроса от страна на засегнатата институция:

- Мексиканският федерален закон за прозрачност и достъп до информация (ЗПДИ, приет през 2002 г.) и Аржентинският устав за достъп до обществена информация (2003 г.) постановяват, че решенията за отказ трябва да се взимат на най-високо институционално ниво: в Мексико - от специална комисия, а в Аржентина - от служител с ранг над Генерален директор (такива са служителите, които са политически назначени).

¹³ Френската хазна пое задълженията и лошите активи на бившата Държавна лионска кредитна банка, след серия от спасителни пакети в периода 1995 - 1999 г., когато банката бе приватизирана. Те включваха направените от банката дългове след незаконното закупуване на калифорнийската застрахователна компания *Executive life* през 1991 г.

Наказателно дело през 2004 г., започнато в Калифорния във връзка с покупката на *Executive life*, доведе до глоби и други плащания в размер на 771,75 милиона долара - най-голямата сума по наказателно дело в историята на САЩ за времето си (Прессъобщение на Американското министерство на правосъдието от 21 януари 2004 г.), от които 600 милиона долара са платени с обществени пари; общите разходи за гаранцията на Лионска кредитна банка за френските данъкоплатци бе изчислена на 15 милиарда долара. Виж „Заплетена мрежа“, сп. *Икономист*, 27 ноември 2003 г. (www.economist.com) и „Лионски кредит се сблъска с голяма глоба“, *BBC News*, 18 декември 2003 г. (www.bbc.news.co.uk).

- Според чл. 45 на Мексиканския ЗПДИ, ако ръководител на административна единица прецени, че дадена информация е класифицирана, той е длъжен да препрати заявлението към „Информационен комитет“ - тричленна комисия, в чийто състав влиза висш държавен служител, външен оценител и служителят по информацията. Информационният комитет има право да преглежда всички документи, съхранявани от институцията, и има правомощията да се произнесе по класифицирането и да го променя или отменя изцяло. Комитетът също наблюдава изпълнението на ЗПДИ и е отговорен за подготовка на годишни доклади по закона пред Федералния институт по достъпа до информация.¹⁴

Устните отговори на устните запитвания трябва да са ограничени по обхват, но не могат да представляват откази да се предостави информация

- В Румъния устните заявления са предвидени по закон и в случай, че не могат да бъдат удовлетворени на момента, служителите са длъжни да помолят заявителя да подаде писмено заявление, вместо да отказват информация.¹⁵
- В Армения устните заявления са допустими в три случая: за достъп до информация от неотложен обществен интерес, за проверка дали институцията притежава дадена информация или за изясняване на процедурата за подаване на писмени искания. Устните запитвания могат да бъдат отклонявани единствено, когато попадат извън обхвата на горната разпоредба или когато заявителят не желае да каже името и фамилията си, преди да отправи запитването си. Законът указва още, че отказите на писмените заявления могат да бъдат само в писмена форма, с ясно посочване на основанията за отказ и процедурата за обжалване.

¹⁴ Съдебната и изпълнителната власт в Мексико и други независими органи, които не попадат под контрола на Мексиканския федерален институт за достъп до информация, трябва да докладват до други, еквивалентни контролни институции за тези органи на управлението.

¹⁵ Румъния, Закон 544 за свободен достъп до информация от обществен интерес (2001 г.), член 8.

Таблица 4: Устните заявления и формите на отказ в националните законодателства

Държава	Устни заявления	Форма на отказа	Съдържание на отказа
Армения	Да.	Устна за устните заявления; иначе - писмена.	Мотиви за отказа, процедури за обжалване, време за издаване на решението за отказ.
България	Да.	Писмена.	Правни и фактически основания за отказа, процедура и срокове за обжалване.
Мексико	Не (освен ако заявителят не е слеп или неграмотен).	Писмена.	Основания за отказа и процедура за обжалване.
Перу	Да - по закон (правилникът за прилагане предвижда само писмена форма).	Писмена.	Основания за отказа и период, за който информацията е защитена.
Румъния	Да.	Писмена; ако на устното заявление не може да бъде отговорено веднага, заявителят следва да бъде уведомен за възможността да подаде писмено заявление.	Основания за отказа.
Франция	Да (не са уредени в закона, но Комисията смята, че са допустими).	Писмена.	Основания за отказа.
Южна Африка	Не (освен ако заявителят не е слеп или с увреждания).	Писмена.	Основания за отказа и процедурата за обжалване.

Устни откази в държави без закони за свобода на информацията

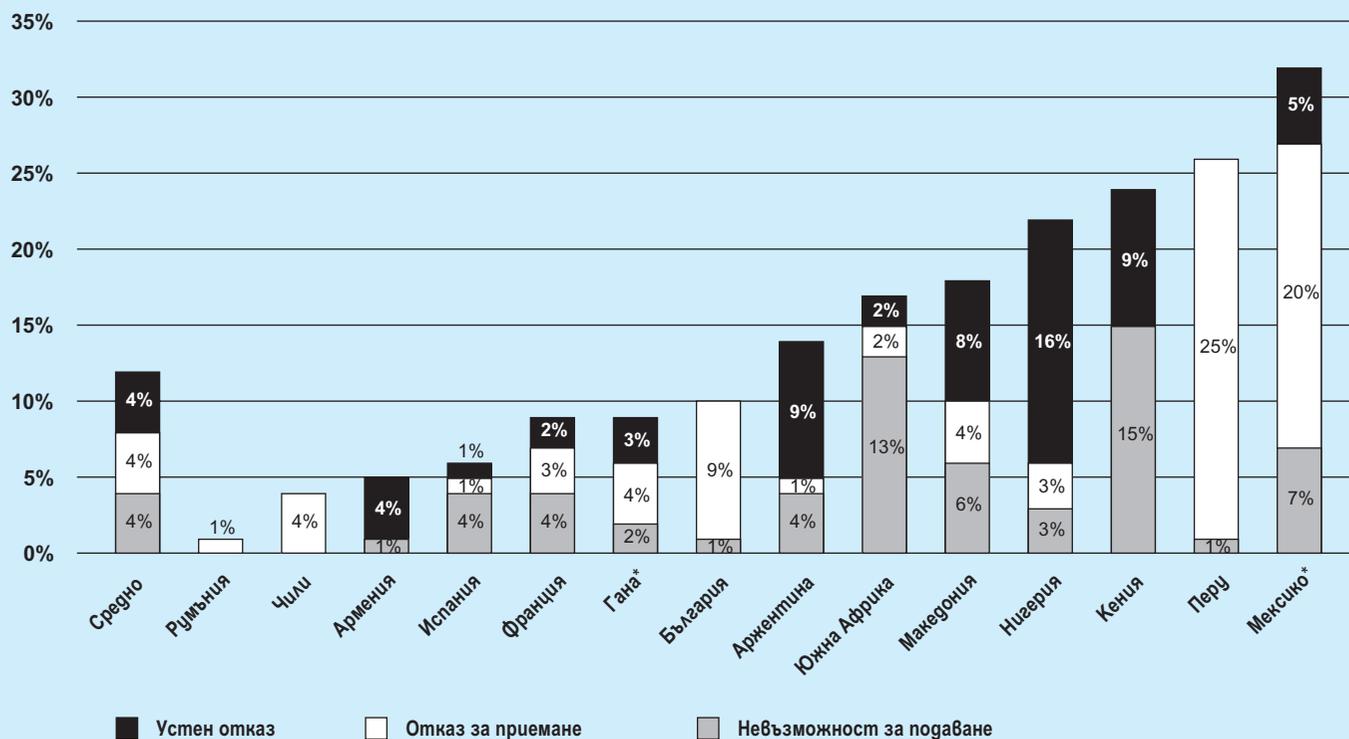
Графика 17 показва, че устните откази са особено проблем в държави, където достъпа до информация не е законодателно уреден. Най-често срещани са те в Нигерия (16% от всички заявления), Аржентина и Кения (по 9%) и Македония (8%). Често, при липсата на правна рамка на достъпа до информация, тези откази говорят за култура на секретност в институциите („това е тайна“) или неразбиране на правото на гражданите на достъп до информация („данните, които искате, не са публични“).

Македония

Общо 8% от подадените заявления в Македония приключиха с устен отказ. По-долу ви предлагаме да прочетете няколко конкретни отказа. Като се има предвид, че исканията очевидно касаят информация от висок обществен интерес, неформалното отношение към тях е особено тревожно:

- „Това е тайна и министерството няма да я разкрие!“, е бил отговорът на Министерството на правосъдието на въпрос за дисциплинарните нарушения и наложените наказания на негови служители през 2003 г.
- „Отговори даваме само на юридически лица“, отговорил служител от Публичното водоснабдително дружество - Скопие, на въпрос за мерките, които компанията взима за намаляване на използването на питейна вода за промишлени нужди.
- „Тази информация не е за обществеността“, е бил отговорът на Публичната електрическа компания на питане, след колко дена се спира захранването на потребители, които не си плащат сметките.
- „Нямаме необходимите служители, които да отговорят на въпроса Ви“, е отговорил чиновник от Публичната компания за събиране на боклука в Община Велес, на въпрос за бюджета ѝ, включително детайлна разбивка по пера за заплати, официални пътувания и оборудване за хигиенна и техническа защита на служителите.
- „Това е търговска тайна“, е бил устният отговор на служител на Македонското радио и телевизия на въпрос за общата сума на всичките заеми на организацията. Когато заявителят албанец, представител на група в неравностойно положение, помолил за писмен отказ, той е бил поканен да „дойде на среща“.

Графика 17: Резултати по държави за устни откази, невъзможност за подаване и отказ за приемане



* Корижирани данни за Гана и Мексико

Анализът се основава на данни от всички подадени заявления в 14 държави

Кения

Девет процента от заявленията в Кения завършиха с устни откази, като заявителите често са били питани за причините да търсят дадена информация. Заявителят, който поискал общия брой на договорите за благоустройство, сключени от Министерството на финансите през 2003-2004 г., бил попитан защо са му необходими и в крайна сметка му е било обяснено, че договорите са поверителни, макар че той не е искал достъп до самото им съдържание.

Някои от отговорите ни подсказват за трудностите, които срещат чиновниците при липсата на закон за свобода на информацията. В Кения представител на неправителствената организация, участвала в проучването, е успял да разговаря по телефона със секретаря по отбраната, във връзка с подадено заявление до Националната служба за сигурност, с искане за достъп до критериите за подбор на кадри за омиротворителни мисии зад граница. Секретарят по отбраната отговорил, че информацията, свързана с отбраната, е чувствителна и той не би могъл да я предостави, като в същото време помолил за разбиране. В отсъствието на законодателство за свобода на информацията, служителите няма на какво да се опрат в подобни случаи, при липсата на ясни формални критерии за разкриване или непредоставяне на информацията. На подобни въпроси за въоръжените сили, които не представляват заплаха за националната сигурност, беше отговорено в страни с действащо законодателство за достъп до информация (виж колоната на стр. 53).

Нигерия

Устните откази се оказаха особено сериозен проблем в Нигерия, където 16% от всички заявления приключиха с този резултат. Само в няколко случая обяснението на чиновниците е било, че информацията е „тайна“ или „класифицирана“, а по-често заявителите не са получавали никаква причина за отказите. Понякога дори устните откази са били заплашителни или обидни, като например в случая, в който на заявител е било обяснено, че си „търси белята“.

- Безработен вишист, който по време на проучването е представлявал групата на обикновените заявители, се е обърнал към Министерството на финансите, с въпрос какъв е размерът на незаконно присвоените публични средства, които са били възстановени в Министерството на финансите в периода между 1999 и 2003 г. включително, и колко от тях са били усвоени впоследствие. Отговорът на заявлението от страна на прес-секретаря на институцията е бил, че информация за харченето на парите е „строга секретна“, а сумата на възстановените

пари е достъпна в доклади, публикувани във вестниците и на Интернет страницата на министерството.

- Същият заявител е бил отпратен от служител в отдел „Връзки с обществеността“ на Водния борд на Абуджа, след като се е опитал лично да подаде заявление, с искане колко е средната консумация на вода на глава на населението на територията на федералната столица. Гражданинът е бил уведомен, че може да е „журналист, който търси потвърждение на информация, получена от друг източник, или служител на чужди агенти, или дори подставено лице. Нищо друго не можем да ви кажем!“
- Отново същият заявител е опитал лично да подаде заявление до Министерството на транспорта, с искане за достъп до протоколи от заседанието, на което е било решено да се използват лондонски таксите на територията на федералната столица. Чиновник на министерството е заплашил заявителя, че си „търси бялата, като пита за протоколи от срещи на висши държавни служители“. Служителят дори се усъмнил в психическото състояние на гражданина.
- Представител на групата в неравностойно положение, неграмотна нигерийка, обикновено е била оставяна да зададе въпросите си, но впоследствие са се отнасяли с нея грубо и е била отпращана. Общо 90% от нейните заявления са се натъкнали на устни откази. Например, когато задала въпрос срещу колко от съдиите във Върховния съд са били повдигнати обвинения за корупция, е получила обяснението, че не се нуждае от подобна информация. Когато пък попитала чиновник от Министерството на младежта, каква част от бюджета за 2003 г. е била изразходвана, той отговорил, че не е министър и не желае да го безпокоят.
- Представителят на бизнеса в Нигерия също получил устни откази. На въпрос за смъртните случаи в армията през изминалата година, отговорът е бил, че само високопоставени военнослужещи биха могли да получат подобна информация.
- Нито един от нигерийските журналисти, нито пък представителят на неправителствената организация, получиха устни откази, въпреки че те пък не успяха да подадат някои от заявленията си.

Препоръки:

- Законодателството за свобода на информацията трябва изрично да забранява устните откази. Решенията за непредоставяне на информация трябва да бъдат издавани в писмена форма, да съдържат правните и фактически основания за отказа и да описват процедурата по обжалването им. Там, където разпоредбите на закона са неясни по отношение на устните откази или пък такива текстове липсват, те следва да бъдат променени, или да бъдат приети подзаконови разпоредби, които изрично да указват, че устните откази са недопустими.
- Обществеността трябва да е запозната със стандартите, които се прилагат при непредоставяне на информация, а държавните служители трябва да бъдат обучени да ги спазват.
- Когато законът допуска устни заявления, но информацията не може да бъде предоставена на място, следва да съществува задължение за служителите да помогнат на заявителите да формулират писмено искане.

3.3 Препращане и насочване

Изпращане на заявление до грешна институция е неволна грешка, каквато понякога могат да направят обикновените заявители. При липсата на ясно описание на съхраняваната информация (което е задължение според законите на Армения, България, Франция, Румъния и Южна Африка - виж Таблица 7), понякога е трудно да разберете към коя институция да се обърнете. Затова, за да действат ефективно механизмите за достъп до информация, е необходимо да се осигури начин запитванията да достигат до верните институции. Според повечето закони за свобода на информацията, служителите следва или да препратят заявленията към съседен отдел или институция, или да насочат заявителя към правилния орган, ако не разполагат с търсената информация. Това влиза в задължението на администрацията да подпомага заявителите и става все по-често срещано в модерните законодателства. В хода на настоящото проучване, заявителите ни се опитваха да подават заявленията си до правилните институции, но в някои случаи това не се получаваше. Тези случайни грешки послужиха за проверка как биха реагирали институциите при получаване на заявление, на което по-добре би могла да отговори друга администрация.

Ако служителят смята, че на заявлението, което е получил, ще бъде отговорено по-добре в друга институция, той трябва или да го препрати (тоест, да го прехвърли на друг отдел, структура или институция), или да насочи заявителя другаде. Осем процента от всичките 1 926 заявления, подадени по време на проучването, бяха или препратени (19), или насочени (128). Тези резултати са различни от отговорите „не съхраняваме исканата информация“, което е правилна реакция, в случай, че заявлението е подадено до вярната институция, която би трябвало да съхранява исканата информация, но по някаква причина това не е така.

Препращанията винаги се смятаха за съобразяване със закона, освен в изключителни случаи (когато например идентичното заявление, подадено от друг заявител, получаваше отговор). Насочванията, което е минималният международен стандарт, се смятаха за съобразяване със заявленията, освен в случаите, в които препращането се изисква от националните законодателства (като тези на България, Румъния и Южна Африка - виж Таблица 5) или когато нямаше достатъчно добра причина да се смята, че е било правилно. На практика, много от насочванията, особено в държавите без национално законодателство за свобода на информацията, се смятаха за несъобразяване с желанието на заявителя.

Правомерни ли са препращанията и насочванията

Няма ясен международен стандарт за препращанията и насочванията. Някои национални закони задължават служителите да препращат заявленията и това се смята от застъпниците за свобода на информацията като един добър стандарт. Препоръка (2002)2 на Комитета на министрите към държавите-членки на Съвета на Европа относно достъпа до официални документи предвижда в своя принцип VI.4, че: „Ако държавният орган не разполага с искания официален документ, той трябва при всяка възможност да насочи заявителя до компетентния държавен орган.“

Тази разпоредба утвърждава насочването като един минимален стандарт в случаите, когато заявлението е подадено до грешната институция, и този стандарт беше приет от *Правна инициатива* и нейните партньори в това проучване, освен в случаите, когато националните закони предвиждат препращания (каквото е случаят в България, Румъния и Южна Африка).¹⁶

В тези случаи, когато националните законодателства задължаваха служителите да препращат заявленията, насочванията се смятаха за несъобразяване със закона. Насочванията се смятаха за правилни, където се позволяваха от законодателството, или пък този въпрос не беше правно уреден. Въпреки това, в случаите, когато дадена институция очевидно съхраняваше или би трябвало да съхранява исканата информация, за неправилни се смятаха както препращанията, така и насочванията.

Примери на препращания и насочвания, съобразени със стандартите

- В Мексико представител на бизнеса и представител на НПО поискаха от Министерството на околната среда информация за програмите и бюджетите им за обработка на отпадните води. И двамата заявителя бяха насочени към Националната комисия по водата, като от там им беше предоставена исканата информация.
- В Румъния беше подадено заявление до Трибунала в Букурещ за броя на дисциплинарно наказаните съдии от началото на 2000 г., включително причините за наказанията и наложените санкции. Трибунальт препрати заявлението до Висшия съдебен съвет - органът, който има правомощието да наказва румънските съдии. След това заявителят получи пълен достъп от страна на Съвета - четири страници с имена на наказаните съдии, включително информация за

¹⁶ Оценявахме служителите според националния закон, когато той поставяше по-високи стандарти от международните норми, тъй като върховенството на закона изисква служителите да се придържат към националното законодателство.

Таблица 5: Как са уредени препращанията и насочванията от националните закони

Държава	Задължение за препращане на заявлението	Срок
Армения	Служителят трябва да уведоми заявителя писмено и по възможност да укаже друг източник на информацията.	5 календарни дни.
България	Заявлението следва да бъде препратено, а заявителят – уведомен за това.	14 календарни дни.
Франция	Въпросът не е уреден.	—
Мексико	Ако информацията не се съхранява в институцията, комисия разглежда заявлението и уведомява заявителя за това.	20 работни дни.
Перу	Законът задължава администрацията да насочи заявителя, ако предполага къде се съхранява информацията.	7 работни дни.
Румъния	Писмените заявления следва да се препращат (това е уредено от Указ за прилагането на закона, приет през 2002 г., който мълчи по отношение на устните заявления).	5 дена (виж Глава 4 за повече информация относно сроковете в Румъния).
Южна Африка	Държавният орган следва да препрати заявлението до институцията, където се съхранява информацията.	14 календарни дни.

Забелжка: За държави без законодателство за свобода на информацията или където този въпрос не е уреден, за минимален стандарт се смяташе насочването на заявителя. Ако не е предвидено друго, срокът за това се смяташе еднакъв с този за отговор на заявленията.

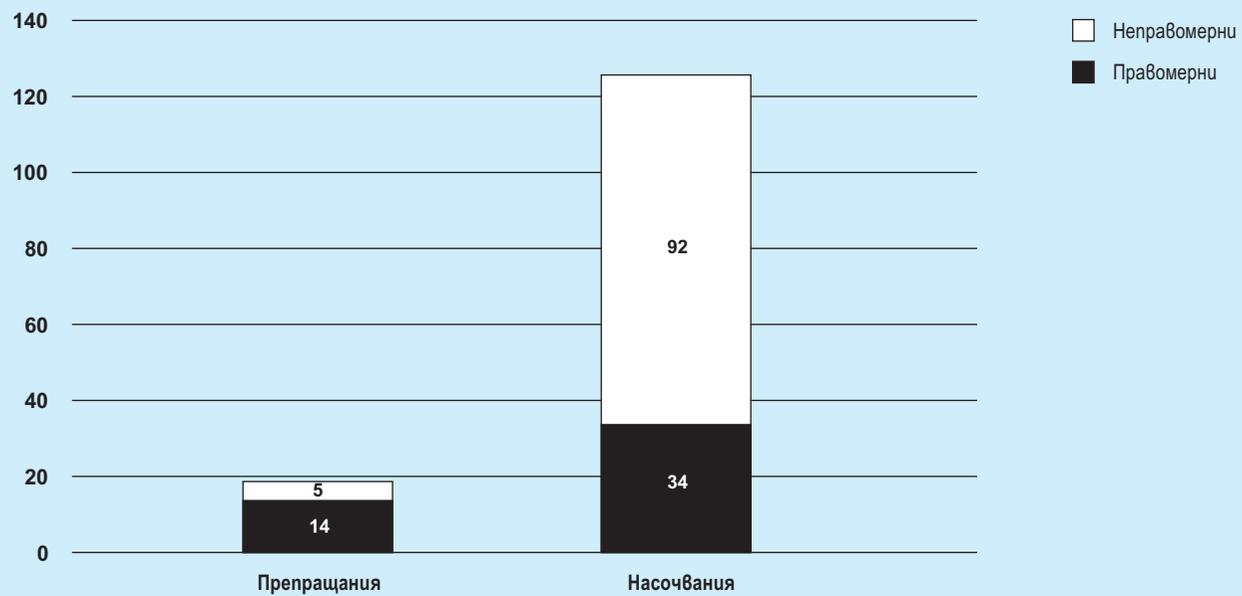
причините и санкциите. Идентичен въпрос бе зададен до трибунала устно, като този път заявителят е бил насочен към Висшия съдебен съвет. Тъй като румънският закон не уточнява как да се препращат устни заявления, в този случай действията на служителя се сметнаха за законосъобразни.

- В България заявление до Изпълнителната агенция по околната среда за радио-активните емисии от АЕЦ „Козлодуй“ беше препратено до атомната електро-центра, която предостави доклади, съдържащи исканата информация.
- В Гана, където няма специален закон за достъп до информация, заявленията до Министерството на правосъдието по редица въпроси, включително за броя на жените съдии и за съдиите, които са били принудени да се оттеглят по дисциплинарни причини между 1995 и 2003 г., бяха насочени към правосъдния секретар на Службата по правосъдието на Гана.

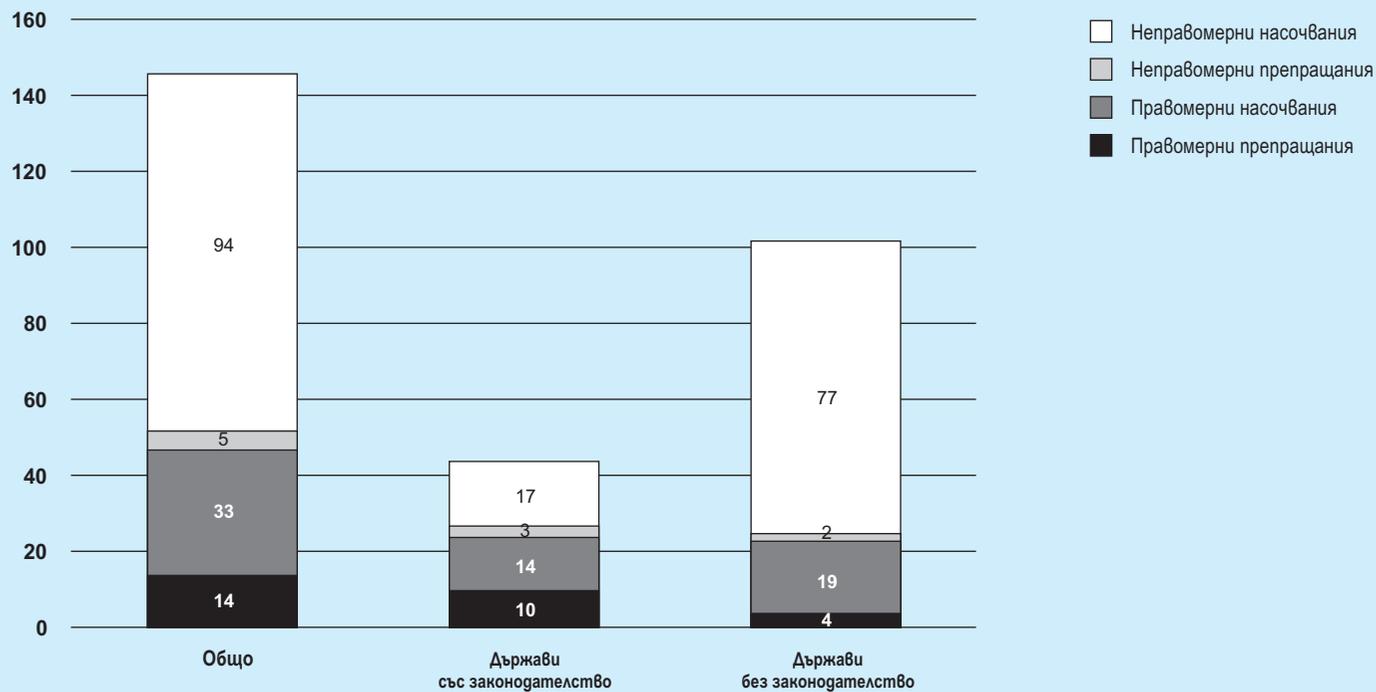
Партньорите на *Правна инициатива* внимателно изследваха всяко препращане или насочване, за да преценят дали са резонни. Препратените заявления също бяха проследявани и евентуалното получаване на информацията се отбелязваше.

- От препратените заявления, 14 съответстваха на стандартите, а 5 - не.
- В 33 случая заявителите бяха правилно насочени другаде, докато неправомерните насочвания бяха 94.
- Както вече споменахме, в 8% от случаите подадените заявления бяха препратени или заявителите - насочени другаде. Само в един от четири случая - малко повече от 2% от подадените заявления - това беше направено в съответствие с стандартите за достъп до информация и националните законодателства. Това ни навежда на извода, че като цяло заявленията са били подавани до правилните институции.
- Вероятността за препращане и насочване в страните с национални закони за свобода на информацията беше два пъти по-малка, в сравнение с тези, които нямаха приети такива закони (5% в първия случай, в сравнение с 10% във втория). Причината вероятно е в това, че законодателството задължава публичните институции сами да разглеждат заявленията, вместо да ги препращат другаде.
- В страните, където достъпът до информация не е правно уреден, препращанията и насочванията са по-често несъобразени със стандартите, отколкото в държавите със специални закони. Очевидно държавните служители смятат за

Графика 18: Общ брой препащания и насочвания, според правомерността им



Графика 19: Препращания и насочвания по правомерност и съществуване на законодателство



по-лесно да насочват заявителите, отколкото да поемат отговорността да откажат или предоставят информация.

- В някои редки случаи публичните институции правилно препращаха заявлението или насочваха заявителя, докато другото идентично искане оставаше без отговор. Например в Южна Африка представител на неправителствената организация ЮАИА (Южноафрикански исторически архив, известен с работата си, свързана с достъпа до информация) беше правилно насочен към Независимата избирателна комисия, докато същото заявление, подадено от представителя на бизнеса, приключи с мъчалив отказ. И с двете заявления се искаше достъп до счетоводните отчети, подадени до Парламента от политическите партии, във връзка със задълженията им да се отчетат за средствата, които получават от бюджета за предизборните си кампании.

Отвъд минималните задължения: препращане на заявленията в Армения

Препращането е оптималният изход, когато институцията не притежава исканата информация, понеже осигурява ефективен достъп до нея. Тъй като по този въпрос няма ясен международен стандарт, страните, включени в проучването, представляваха типичната смесица от задължения относно препращането и насочването. В хода на проучването обаче, имаше случаи, когато някои институции препращаха заявленията, дори без да имат правно задължение да го правят.

Например в Армения, две заявления за това колко средства са били похарчени през 2003 г. за информиране на обществеността за правителствените анти-корупционни програми, бяха отправени към Офиса на министър-председателя. Въпреки че Арменският закон за свобода на информацията (2003 г.) не задължава служителите да препращат заявленията (докато насочванията са задължителни), и двете заявления са били изпратени на Министерството на финансите, което е предоставило детайлна информация в писмен вид. Заявителите обаче не са били уведомени за препращането, и като се има предвид, че и в двата случая отговорът е получен след 5-дневния срок за това (съответно на 10-я и 15-я работен ден), случаите можеха да бъдат сметнати и за мъчаливи откази.

Предизвикателството да се следят препращанията в Испания

Дори когато заявителят е уведомен за евентуално препращане, понякога е трудно да се разбере, какво се случва със заявлението, ако няма добри процедури за следене на неговото движение. В Испания административните разпоредби за достъпа до документи изрично задължават служителите да препращат заявленията до правилната институция.¹⁷ В рамките на това проучване, три заявления бяха препратени и в резултат на едно от тях информация беше получена - това беше искането на неправителствената организация „Икономисти без граници“ до Министерството на икономиката за списък на фирмите, получили кредити от Фонда за подпомагане на развитието през 2002 и 2003 г., както и подробности за подбора им.

Министерството потвърди получаването на заявлението с писмо, изпратено по пощата. След като заявителят се обади да се информира за развитието по него, бе уведомен, че искането му е препратено до Държавния секретариат по търговията и туризма, който управлява тези кредити чрез Агенцията за търговия и инвестиции (част от Министерството на индустрията, търговията и туризма). Заявителят на свой ред се обърна към това министерство, където първоначално не могли да намерят неговото писмо. Няколко дена по-късно и три седмици след подаване на първоначалното заявление, информацията все пак е била предоставена. Идентичното заявление, подадено от представител на бизнеса обаче, е приключило с мълчалив отказ, като заявителят така и не е успял да установи какво се е случило с него - дали е било препратено или просто загубено.

Несъобразяване със стандартите при препращане/насочване

- Както отбелязахме по-горе, 5% от всички подадени заявления в рамките на това проучване бяха препратени или насочени правомерно - два пъти повече от случаите, в които администрацията е действала неправилно.
- При проучването не забелязахме връзка между броя на препратените заявления (или насочените другаде заявителя) и цялостното представяне на държавите. Нито пък открихме зависимост на препращанията или насочванията от съществуването на национално законодателство за свобода на информацията -

¹⁷ Член 38.4.(б) от Закон 30/1992 от 26 ноември 1992 г. относно правната рамка за публична администрация и общия административен процес.

Таблица 6: Препращане на заявленията и насочване на заявителите (резултати в 12 държави)

Държава	Препращане	Препращане (неправомерно)	Насочване	Насочване (неправомерно)	Общо
Нигерия				29	29
Македония		2		19	21
Аржентина	1		6	13	20
Мексико			11	5	16
Испания	3		4	8	15
Румъния	3		1	4	8
България	4	3			7
Гана			7		7
Армения	2		1	3	6
Кения				6	6
Чили			2	2	4
Франция			2	2	4
Южна Африка	1			1	2
Перу					0
Общо	14	5	34	92	145

по-високият им брой в някои държави по-скоро зависеше от местните бюрократични практики, лошото управление на информацията и различното отношение към заявителите от страна на някои институции.

- Насочванията на заявителите към друга институция бяха особено често срещани в Македония и Нигерия, където нямаше действащо законодателство за свобода на информацията по време на проучването. В тези две държави институциите, които не желаеха да разглеждат заявления за достъп до информация, с готовност насочваха заявителите другаде, въпреки че това понякога беше напълно ненужно.

Насочване на заявителите другаде, дори когато институцията притежава исканата информация

- В Перу Министерството на финансите отговори с e-mail на заявление относно инвестирането на чужди фондове и по-специално за частта от тях, отделена за разкриване на нови работни места, като препрати заявителя към Министерството на земеделието. Въпреки че насочването на заявителя е позволено според перуанския закон, в този случай то беше очевидно неуместно, понеже: (а) искането бе за сектор, различен от земеделието; и (б) Министерството на финансите би трябвало да притежава подобна информация, поне частично или в обобщен вид.
- Цели 21% от заявленията, подадени в Нигерия, завършиха с неправомерни насочвания на заявителите, което е много повече от всяка друга проучвана държава. Например и двамата заявителя, които поискаха от Министерството на младежта, спорта и културата общия брой на нигерийските спортисти, уличени в употреба на допинг на международни състезания между 1999 и 2004 г., бяха насочени към Нигерийския олимпийски комитет. Това е неуместно, понеже: (а) министерството следва да притежава поне част от исканата информация; и (б) искането не се отнася единствено до олимпийски игри. В друг случай от Нигерия, Министерството на земеделието насочи заявителя, поискал информация за средствата, изразходвани за проучване на износа на маниока, включително пътуванията в чужбина и посетените държави, към Нигерийската централна банка.

Южна Африка:

Насочвания на заявителите, при задължение за препращане на заявлението

В Южна Африка, където препращането на заявленията е задължително по закон, заявител, който е поискал от Върховния съд на Йоханесбург информация за броя на случаите на домашно насилие през 2003 г., бе насочен с писмо към първоинстанционния съд, макар че искането би трябвало да бъде препратено по служебен път. Заявление от същия заявител обаче, до Южноафриканската хазна, с искане за детайлни отчети на разходите, направени от Комисията за истина и помирение през 1996 г., беше препратено до Министерството на правосъдието и конституционните въпроси, което предостави информацията.

Според южноафриканският ЗПДИ и по-конкретно неговата Глава 20 „Препращане на заявленията“, исканията трябва да бъдат препращани, ако институцията не разполага с информацията или ако тя е по-тясно свързана с дейността на друга институция, или ако се отнасят до достъп до търговска информация, от която друг орган има по-голям търговски интерес. Глава 20 от ЗПДИ също постановява, че заявлението би трябвало да се препрати, ако исканият документът е създаден от различна институция или ако „не е тясно свързан с дейността на органа, към който се е обърнал заявителят, и служителят по информацията предполага, че документът е по-тясно свързан с дейността на друга институция.“ Според горната разпоредба, Върховният съд би трябвало да препрати заявлението до първоинстанционния съд. Все пак, разпоредбата на Глава 20 е сложна и донякъде си противоречи с Глава 19, която урежда задълженията на служителите да подпомагат заявителите и чийто чл. 4 постановява, че „служителят по информацията е длъжен: (а) да осигури такова съдействие на заявителя, каквото му е нужно за подаване на искането си към подходящия служител в подходящата институция; или (б) да препрати заявлението [...], което и от двете би довело до по-бързото разглеждане на заявлението.“ От този текст изглежда, че Глава 19 позволява насочване на заявителя, поне в случаите, когато става дума за оказване на съдействие при подаване на заявлението. Очевидно е нужно прецизиране на текстовете на закона, за да се прилагат правилно разпоредбите за насочване на заявителите.

Таблица 7: Задължения за публикуване на списъци или индекси на съхраняваната информация

Държава	Списък или индекс на съхраняваната информация	Информация за процедурите за достъп
Армения	Списък със съхраняваната информация трябва да е достъпен. Институциите трябва да го актуализират и публикуват поне веднъж годишно (член 7(й)).	Институциите трябва да публикуват процедурите за достъп до информация (член 7(й)). Институцията трябва да публикува името, телефонния номер и работното време на служителя или звеното, което приема заявленията за достъп до информация (чл. 15, ал. 4).
България	Описание на информацията, която се съхранява, трябва да се публикува. Институциите са длъжни да публикуват актуална информация за функциите и правомощията си, списък на издадените актове и описание на информационните масиви, които се съхраняват в съответната администрация (чл. 15, ал. 1-3).	Институцията трябва да публикува името, телефонния номер и работното време на служителя или звеното, което приема заявленията за достъп до информация (чл. 15, ал. 4).
Франция	Списък с документите, съхранявани от държавния орган, трябва да се публикува редовно, както и всички правителствени (министерски) заповеди, инструкции, меморандуми, циркулярни писма и отговори на въпроси, съдържащи тълкуване на законодателството или административните процедури (чл. 9). Указ No. 79-834 от 22 септември 1979 г. доразвива принципите на прилагането на приетия през 1978 г. Закон за свободен достъп до административни документи.	Законът не създава длъжността „служител по информацията“ или друга подобна.
Мексико	Индекс на класифицираните документи трябва да се публикува. Този индекс трябва да се актуализира на всеки 6 месеца, трябва да е организиран по теми и трябва да посочва административния орган, който е създал информацията, датата на нейното класифициране, причините и периода, за който ще бъде класифицирана, и когато това е приложимо, кои части от документа са класифицирани. В никакъв случай самият индекс не може да представлява класифицирана информация (член 17). Освен това, всеки орган на власт трябва да публикува <i>ex officio</i> достатъчно детайлно описание на функциите, правомощията и структурата си, взетите решения, сключените договори и изготвените доклади (член 7).	Институцията е длъжна да публикува адреса на отдела, който приема заявления, както и електронен адрес, където могат да се подават искания за достъп до информация (член 7.V).

Таблица 7: Загължения за публикуване на списъци или индекси на съхраняваната информация

(продължение)

Държава	Списък или индекс на съхраняваната информация	Информация за процедурите за достъп
Перу	Законът не задължава публикуването на индекс на документите , въпреки че институциите следва да публикуват на Интернет страниците си обща информация за функциите, финансирането, организацията и процедурите си, включително Общ текст на административните процеси (<i>Texto Unico Ordenado de Procedimientos Administrativos</i> – вътрешен документ, регулиращ всеки административен орган в Перу - член 5.1.).	Служителят, отговарящ за достъпа до информация, трябва да е определен от Общия текст на административните процеси (виж вляво), който трябва да е достъпен в електронен вид (член 3).
Румъния	Списък с документите от обществен интерес трябва да бъде достъпен (член 5.1.ж), както и списък на категориите документи, които подготвя или издава институцията по силата на закон (член 5.1.х). Тези списъци трябва да са достъпни <i>ex officio</i> и трябва да се актуализират редовно и да се публикуват в бюлетин поне веднъж годишно (член 5.2).	Пълните имена на служителите, които отговарят за достъпа до информация и информация за контакт с институцията, включително имена, телефонни и факс номера, e-mail адреси и Интернет адрес, трябва да се публикуват (член 5.1., алинея „в“ и „г“).
Южна Африка	Индекс на записите трябва да бъде публикуван . Всяка институция трябва да публикува наръчник за функциите си и индекс на поддържаните записи (Глава 14).	Списък с контактите на всички служители по информацията трябва да се публикува от отдела за правителствена комуникация и информационни услуги във всички телефонни указатели, използвани за общи цели (Глава 16).

Важно е да знаете къде е информацията

Ако една публична институция не притежава търсената информация, то може да се окаже трудно за нейните служители да знаят, къде може да бъде намерена тя или да насочат правилно заявителя. Това е особено вярно в държави, с недобро управление на информацията, където институциите не са създали публични (или дори поне вътрешни) индекси на съхраняваните документи. Поради това, дори когато съществува задължение за препращане на заявленията, това може да се окаже твърде трудно, при липсата на ефективни механизми. Лошото управление на информацията и липсата на междуведомствени механизми често е проблем при държавите в преход, включително и тези от настоящото проучване. Осигуряването на възможност за служителите да намират и изискват информация от други отдели и институции е важно условие за пълното съобразяване със законодателството и стандартите за свобода на информацията и е важен компонент на ефективната администрация. Това е основна част от доброто управление и затова трябва да бъде приоритет за администрацията и международните донори.

Проблеми с организацията на записите и липсата на индекси може да затрудни служителите при локализирането на информация, дори в собствените им институции. В някои случаи, заявителите бяха насочвани към друг отдел на същия орган - това е често срещан проблем в Испания, Франция, Чили и Аржентина. В подобни случаи, методологията на проучването изискваше от заявителите да преустановят търсенето при четвъртото препращане в рамките на дадена институция и да запишат заявлението като „невъзможно за подаване“. В Испания 29% от устните запитвания бяха насочени към друг отдел в институцията, въпреки че при подготвянето на проучването „Сустентия“, испанският партньор на *Правна инициатива*, направи всичко възможно да идентифицира точния отдел, до който да бъдат подадени заявленията. Телефонните обаждания, последвали много от писмените заявления, също водеха до вътрешно препращане.

В държавите, където законодателството не урежда детайлно процедурата по разглеждане на заявленията, като например Аржентина, Испания и Чили, авторите на проучването установиха, че заявителите често бяха насочвани другаде от добронамерени служители, но това ставаше *ad hoc* и в крайна сметка беше безрезултатно и доста изнервящо за обикновения заявител. Последвалите интервюта с държавни служители от тези страни ни навеждат на извода, че основният проблем е незнанието къде се намира информацията. Дори когато някой чиновник знае кого да попита, неговите колеги често не се чувстват задължени да отговорят. Подобни препращания и насочвания не са в съответствие със сравнителните международни стандарти. Наистина, за да се осигури ефективно упражняване на правото за достъп до информация, държавните органи трябва да вземат всички мерки да премахнат евентуални препятствия. В този смисъл са нужни прости системи за подаване и приемане на заявленията на общодостъпно място. Само един служи-

тел би трябвало да отговаря за събирането и предоставянето на информация и само ако тя се съхранява от различен орган, заявлението следва да бъде препратено.

Неефективните вътрешни процедури могат да възпрепятстват достъпа до информация, особено в страни с неясни разпоредби. Например в Испания представител на неправителствена организация изпрати заявление по факса до Министерството на околната среда, с искане на информация за замърсяването на въздуха в градовете, с население над 100,000 жители, през 2002 и 2003 г. В отговор, той получи писмо със съвет да подаде заявлението си до друг отдел на министерството, като информация също може да бъде намерена на Интернет страницата на институцията. Заявителят изпрати e-mail до новия отдел, но не получи отговор, а информацията не беше достъпна на Интернет страницата. Идентичното заявление, подадено от представител на бизнеса през порталната Интернет страница на министерството, остана също без отговор, въпреки няколко опита за проследяването му. В интервю със служител от министерството се изясни, че коренно различни и сложни вътрешни процедури регламентират предоставянето на различните видове информация (административна информация, информация, свързана с околната среда, и т.н.). Един отдел разглежда исканията за достъп до информация, свързана с околната среда, а съвсем друг - за административна информация. В рамките на това проучване само три от осемте заявления, подадени до Министерството на околната среда, получиха отговор, като всички от тях бяха свързани с административна информация.

Насочване към отдел в същата институция: журналисти, препратени към „Връзки с обществеността“

В хода на това проучване беше идентифициран един специфичен проблем на препращане на журналисти към отделите за връзки с обществеността, дори когато заявленията бяха подадени в съответствие със закона. Тези случаи не бяха записвани като насочвания, а или като отказ за приемане на искането, или като мъчаливи откази, или понякога като „получена информация“, в зависимост от това, което се е случило на заявителя.

- В Аржентина журналист подаде заявление до Финансовата служба на Буенос Айрес за броя на служителите, финансирани от ПРООН. По-късно той бе потърсен по телефона от говорителя на институцията, който бил раздразнен, че не са се обърнали към него директно. С твърде строг глас журналистът бе укорен и уведомен, че не може да бъде направено нищо за удовлетворяване на искането му. Както той, така и представителят на неправителствената организация, подаде идентично заявление, получили мъчалив отказ.

- Във Франция кореспондент на *Le Figaro* се обади по телефона на Парижката префектура, с устно питане за броя на бездомните парижани. Той бе насочен към пресцентъра, откъдето обаче не му предоставиха конкретна информация. В крайна сметка изходът от това заявление бе класифициран като мълчалив отказ (както и идентичното заявление от представител на НПО).
- В Чили журналистите, които се обръщаха към регистратурата на местно ниво, често бяха питани: „ама защо не отидохте директно в отдела ни за връзки с обществеността или в пресцентъра?“

Препоръки:

- Законите за достъп до информация или подзаконовите актове трябва изрично да задължават препращането на заявленията или насочването на заявителите, когато искането е отправено до грешния орган. Минималният стандарт е насочването на заявителя към правилната институция. *Правна инициатива* препоръчва създаване на задължение за препращане на заявленията.
- Индекси на информацията, съхранявана от публичните институции, са от особена полза както за заявителите (за да могат правилно да формулират и насочат заявленията си), така и за държавните служители (за да могат да локализируют исканата информация). Освен това, липсата на подобни индекси пречи на правилното препращане или насочване. Поради това, *Правна инициатива* препоръчва създаването на задължение в националните законодателства (или правилници за прилагането им) за поддържането на подобни индекси.
- Когато чиновниците не могат да локализируют търсената информация, те следва да уведомят заявителя за това. *Правна инициатива* препоръчва служителите да уведомяват също и информационните комисари или подобни институции, когато това се случи. Подобно изискване ще предотврати до голяма степен произволното отхвърляне на исканията и ще подобри наблюдението върху това как се управлява информацията в институциите.

3.4 Не съхраняваме информацията: неизпълнение на задължението за събиране на информация

Ако служител получи заявление за информация, която не може да открие, той може да отговори, че тя не се съхранява в институцията. Освен в случаите, когато идентичното заявление е довело до получаване на информацията, подобни отговори бяха смятани за съобразяване със заявлението, поради няколко причини. Те позволяват на заявителите да проследят работата на управляващите и са за предпочитане пред мълчаливите откази, понеже улесняват жалбите и установяват отговорност за отказите. В рамките на това проучване, не сме считали пропуската от страна на институцията да *събира* информация, като неизпълнение на закона. Администрациите наистина имат задължение да събират някои видове информация, но изпълнението на това задължение не беше предмет на нашето проучване.

В Южна Африка журналист подаде заявление през юли 2004 г. до Община Нелсън Мандела за бюджетите и отчетите през финансовата 2003-2004 година. В отговор получи уверение, че информацията ще бъде готова през септември 2004 г. Това е положителен пример за отговор, който позволява на гражданите да проследят работата на управляващите ги. Държавните служители не са винаги съгласни да разкриват, че не съхраняват доклади, отчети или други документи, които са задължени да изготвят по закон, и това често води до мълчаливи откази. Излагането на фактите в писмен вид, както в горния случай обаче, поражда по-голяма откритост. Южноафриканското законодателство позволява отговори от рода на „не притежаваме исканата информация“ - в хода на настоящото проучване се получиха шест такива, като всички те бяха в съответствие със закона (т.е. нямашме основание да вярваме, че органите притежаваха търсената информация).

Като цяло, през настоящото проучване подобни отговори не бяха често срещани. Все пак, около 1/3 от тях бяха незаконосъобразни, като в някои случаи институциите ги използваха, за да избягват изобщо предоставянето на информация.

- В държавите без законодателство за свобода на информацията отбелязахме малко повече отговори „не съхраняваме информацията“ (3.3%), отколкото в останалите страни (2.5%).
- Обикновено подобните отговори в страните без закони за свобода на информацията не съответстваха на международните стандарти.

- В Нигерия (10%), Румъния (8%) и Южна Африка (4%) процентът на тези отговори беше по-висок от средния.

Нигерия: липса на информация от обществен интерес

В някои случаи отговорът, че дадена информация не се съхранява, може да повдигне сериозни въпроси относно функционирането на органа. В хода на проучването например се установи, че в Нигерия:

- Няма информация за разходите, направени от Сената за обществени обсъждания от 1999 г. насам.
- Няма данни за общия брой километри водопроводни тръби, поставени в столицата Абуджа от 1992 г., въпреки че подобна информация би трябвало да може да бъде калкулирана на базата на договори с водопроводната компания.
- Няма данни за броя на дните, в които жителите на Абуджа са били без вода, както и за причините за това.
- Няма информация за количеството отпадни води, изпуснати от частни компании в района на Абуджа.
- Няма данни за количеството отпадъци, изхвърляни и събирани на територията на нигерийската столица.
- Няма запис за броя на децата, ваксинирани срещу детски паралич на територията на столицата между 1999 и 2003 г. Когато е бил запитан устно, служителът е отговорил „повечето деца“.

Съществува ясен обществен интерес за подобна информация, тъй като тя се отнася до безопасността и здравето на населението, до предоставянето на основни стоки и до откритост на управлението (обществени обсъждания, организирани от Сената). Локализирането на подобни пропуски в управлението на информацията могат да бъдат много ценни при повдигането на дебата за това как работи администрацията по въпроси, засягащи електората, данъкоплатците и гражданите като цяло.

От общо 14-те отговора „не притежаваме исканата информация“, получени в рамките на проучването, осем изглеждаха правдоподобни (включително и горните), а шест - не. В последните случаи, нигерийският партньор на *Правна инициатива* - „Програма

за медийни права“ - е имал основателни причини да предполага, че институциите всъщност са притежавали исканата информация.

Румъния: неподготвеност, въпреки задълженията

Няколко румънски институции честно си признаваха, че не притежават информацията, въпреки че по закон са задължени да я създават:

- Касационният съд отговори на две заявления, че не съхранява информация за разходите по прилагането на правителствено постановление 38/2003 (за препращане на всички жалби по тълкуване на законодателството към Върховния съд). Макар и в Румъния да съществува общо задължение за финансова оценка на законопроектите, заявителите бяха уведомени, че подобна не е направена.
- Служител от кметството на Буфтеа сподели със заявителя, че поисканият отчет не е подготвен, като в интервю обясни, че е назначен отскоро и не е имал време да се заеме с това.
- Заявление до Министерството на труда, социалните грижи и семействата получи отговор, че годишният доклад по достъпа до информация не е написан. Журналистът, подал същото заявление, получи закъснял отговор, съдържащ доклада, в който се твърди, че през 2003 г. в министерството са постъпили 58,800 заявления. И двата отговора се счетоха за съобразени със закона, тъй като явно докладът е бил изготвян междувреме.

Като цяло, от 11 отговора, че търсената информация не се съхранява, 10 бяха сметнати за законосъобразни, дори и органите да имаха задължение по закон да събират информация. Румънският Закон 544 за свободен достъп до информация от обществен интерес (2001 г.) не предвижда специални задължения за институцията, в случай, че не притежава исканите данни, освен в случаите на устни заявления, когато те трябва да бъдат формулирани писмено, ако исканата информация не може да бъде локализирана и предоставена веднага.

Единственият случай на неправилен отговор в Румъния изглежда беше породен от вътрешнопроцедурни проблеми. Представител на НПО, който се беше обадил по телефона, и журналист, който бе подал писмено заявление, поискаха от Министерството на отбраната годишния доклад за прилагането на Закон 544. Първият заявител е бил уве-

домен, че подобен доклад не съществува, докато журналистът получи две страници, написани според изискванията на закона - посочен бе общият брой постъпили заявления през 2003 г. (58,209, от които 1,362 писмени, 3,883 по електронен път и 52,964 устни заявления), категоризирани по видове, както и подробности за отговорите и административните жалби. По време на интервюто, проведено по-късно с майор Драгоман (отговорен за достъпа до информация в министерството), той сподели, че отказът се е дължал на неразбиране, като той не е бил уведомен за заявлението. Според румънското законодателство, представителят на НПО е трябвало да бъде помолен да формулира заявлението си писмено, което вероятно щеше да му осигури достъп до доклада. Това ясно показва, че отношението към процедурата по закона може да доведе до големи разлики при успеваемостта на заявленията.

Препоръки:

- Законите за достъп до информация (или правилниците за тяхното прилагане) трябва да дават ясни указания на държавните служители как да отговарят, ако информацията не се съхранява в институцията им, дори когато е свързана с нейните функции и отговорности. Ако исканата информация не съществува, чиновниците трябва да са готови да уведомят заявителите за това. Подобни отговори са ключова част от отвореното управление и могат да допринесат за конструктивен диалог между администрацията и обществеността за видовете информация, която би могла да увеличи ефективността на управлението и да подобри процесите на вземане на решения и приемане на политики.
- Публичните институции следва да уведомяват информационните комисари или други подобни контролни органи, когато отказват достъп до информация, понеже не я притежават. Подобно задължение е особено важно в държавите в преход и в развиващите се страни, където управлението на информацията все още не е на добро ниво.
- Създаването на индекси на съхраняваната информация и публикуването им от страна на институциите ще подпомогне до голяма степен служителите по информацията да намират търсените документи, скоро след получаване на заявленията, или лесно да осъзнаят несъществуването им. Подобни индекси следва да съдържат и наименованията на документите, които подлежат на класифициране според други закони, за да се улесни достъп до тях и да се

прецени необходимостта да бъдат класифицирани, според стандартите на законодателството за свобода на информацията.

- Въпреки че настоящото проучване засягаше само *достъпа* до информация, *Правна инициатива* препоръчва на правителствата да приемат разпоредби, задължаващи институциите да събират информацията, необходима за изпълнение на техните обществени функции.

3.5 Информацията е получена в срок и с добро качество

Информация бе получена в отговор на 23% от заявленията, което прави категорията „информацията е получена“ най-честият резултат след мъчаливите откази. В това число влизат малък брой заявления (девет от всичките 1,926), по които бе предоставен частичен достъп до информация. Част от поисканата информация бе отказана на основания, посочени като ограничения от националния закон за достъп до информацията.

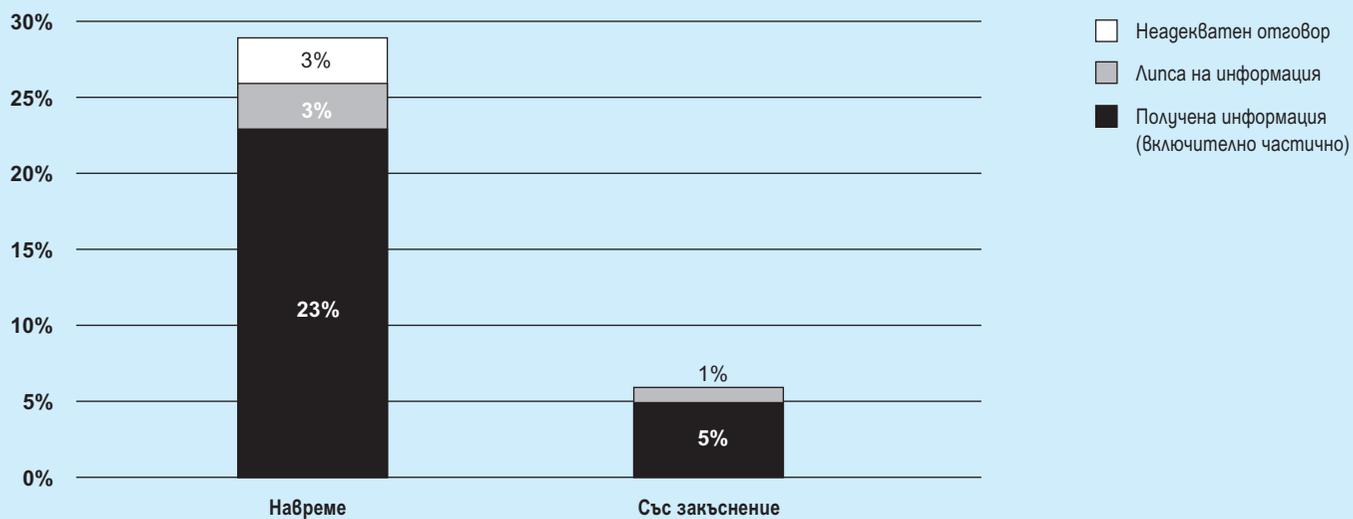
По принцип институциите, които се съобразяват с правото на достъп до информация, предоставят информация бързо и изцяло. Получената информация бе с добро качество и получена в срока, определен от закона (виж: Глава 4 за късно получена информация/отговори).

Информацията е получена: Разширяване на сферата на публичността

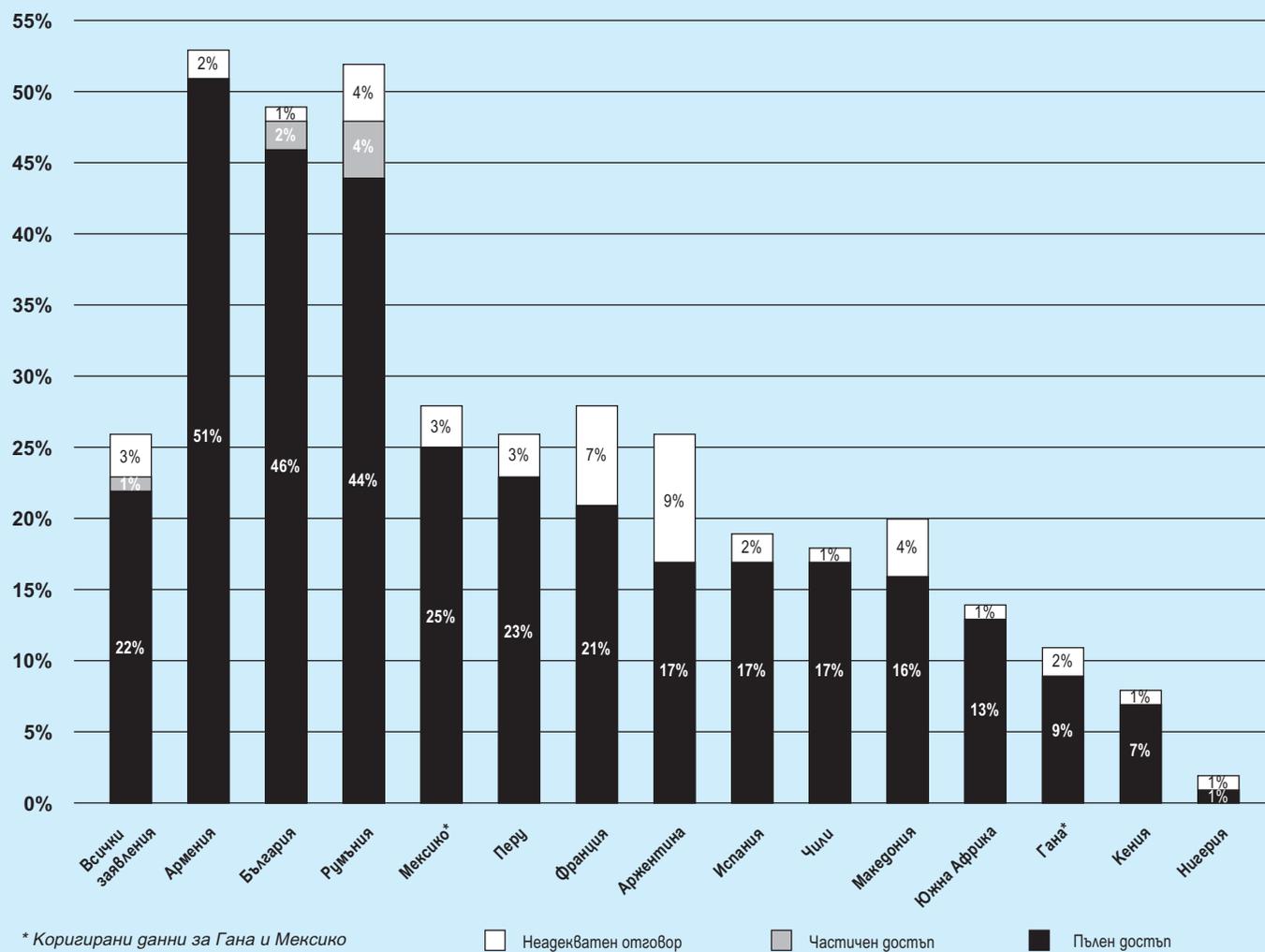
В някои от страните, включени в проучването, то доведе до предоставянето на повече информация, която преди това не е била обществена. Някои институции предоставиха обемисти документи, съдържащи подробности за правителствени политики и програми - видът информация, която е много полезна за редица дейности на гражданското общество, като наблюдение на човешките права и антикорупционната работа.

В Аржентина например, бе получена информация относно броя на децата, починали от астма в Буенос Айрес (едно дете през 2002 г. и нито едно - през 2003 г.); броя на кошници за храна, раздадени през 2003 г. (общо 93,189, в зависимост от това дали са били предоставени на социални организации или на отделни лица); международните организации, които подкрепят съдебната реформа, както и размера на средствата в до-

Графика 20: Информация, получена навреме и със закъснение, включително правомерни и неправомерни отговори



Графика 21: Получена информация, включително частично или непълно, по гържави



Анализът се основава на данни от 14 гържави

лари (Министерството на правосъдието има заем към Световната банка за 690,633 щатски долара по проект за достъп до правосъдие през 2004 г. и за 995,075 щатски долара за 2005 г.) и национална правителствена програма за обучение на събирачи на боклук за сортирането на боклука в домакинството.

Армения: Разширяване на сферата на публичността

Част от предоставената информация, във връзка с проучването, се оказва полезна за партньорски организации, особено когато информацията се отнасяше до вътрешната работа на правителството в страни, където тази информация традиционно не е публична. В Армения например заявителите получиха информация, която преди това не бе в сферата на публичността.

- Първоинстанционният съд за районите на Ереван - Център и Норк Мараш - предостави броя на съдебните дела, заведени срещу медии в областта между 2002-2004 г., както и пълните досиета на деветте дела, които са разглеждани в този период. Центърът по свобода на информацията, който проведе мониторинга в Армения, отбелязва, че арменските съдилища са отказвали да предоставят копия на документи на лица, които не са страни по конкретно дело. Решението на този съд да предостави копия от всички девет решения по дела срещу медии показва силата на Закона за свобода на информацията от 2003 г., да гарантира публичността на информация, която преди това не е била публична.
- В резултат на заявления за достъп до копия от решенията на Съвета на старейшините за първата четвърт от 2004 г., подадени в районната администрация Аван в Ереван, бяха предоставени 25 страници подробна информация за тези решения.
- Представителят на бизнеса поиска информация от офиса на министър-председателя за състоянието на черния пазар на петрол и лекарства. С отговор от три страници заместник-министърът на финансите Тигран Хачатрян предостави информация за количеството петрол и лекарства, които са внесени легално и нелегално в страната през 2003 г., като представи и аналитична информация за причините за съществуването на черен пазар за тези стоки.

- Ръководителят на финансовия отдел на Министерство на отбраната отговори на заявлението на Института за медийно право, намиращ се в Ереван, като предостави пълен списък от три страници, съдържащ възнагражденията на министерския екип. Финансова информация, свързана с министерството, не е била предоставяна на обществото преди това.

Най-добре представили се институции

Правна инициатива подаде заявления до 252 публични институции в 14-те страни, които бяха включени в това мониторингово проучване. Комбинирайки броя на отговори по заявленията от страна на всяка институция (процент предоставена информация), с броя на правомерните отговори (процент правомерни отговори), *Правна инициатива* успя да подреди всяка от тези институции, използвайки скала от 0 до 200. (Двата първоначални резултата са между 0 и 100 процента. Комбинираният резултат е между 0 и 200.)

Резултат нула показва, че институцията не е отговорила на нито едно заявление в съответствие със закона, и не е предоставила информация. Най-високият резултат показва, че институцията е отговорила на всички заявления в съответствие със закона, и е предоставила информация във всички случаи. В скалата между 0 и 200 средният резултат за всички институции е 51.

Подреждането на 252 институции по тази скала показва, че:

- 28 процента от всички институции са с резултат 0 (абсолютно никакво изпълнение на закона и никаква предоставена информация);
- 33 процента са с нисък резултат (комбиниран резултат между 0 и 50);
- 26 процента са със среден резултат (комбиниран резултат между 50 и 100);
- девет процента са с висок резултат (комбиниран резултат между 100 и 150);
- четири процента са с резултат над 150 по комбинираната скала.

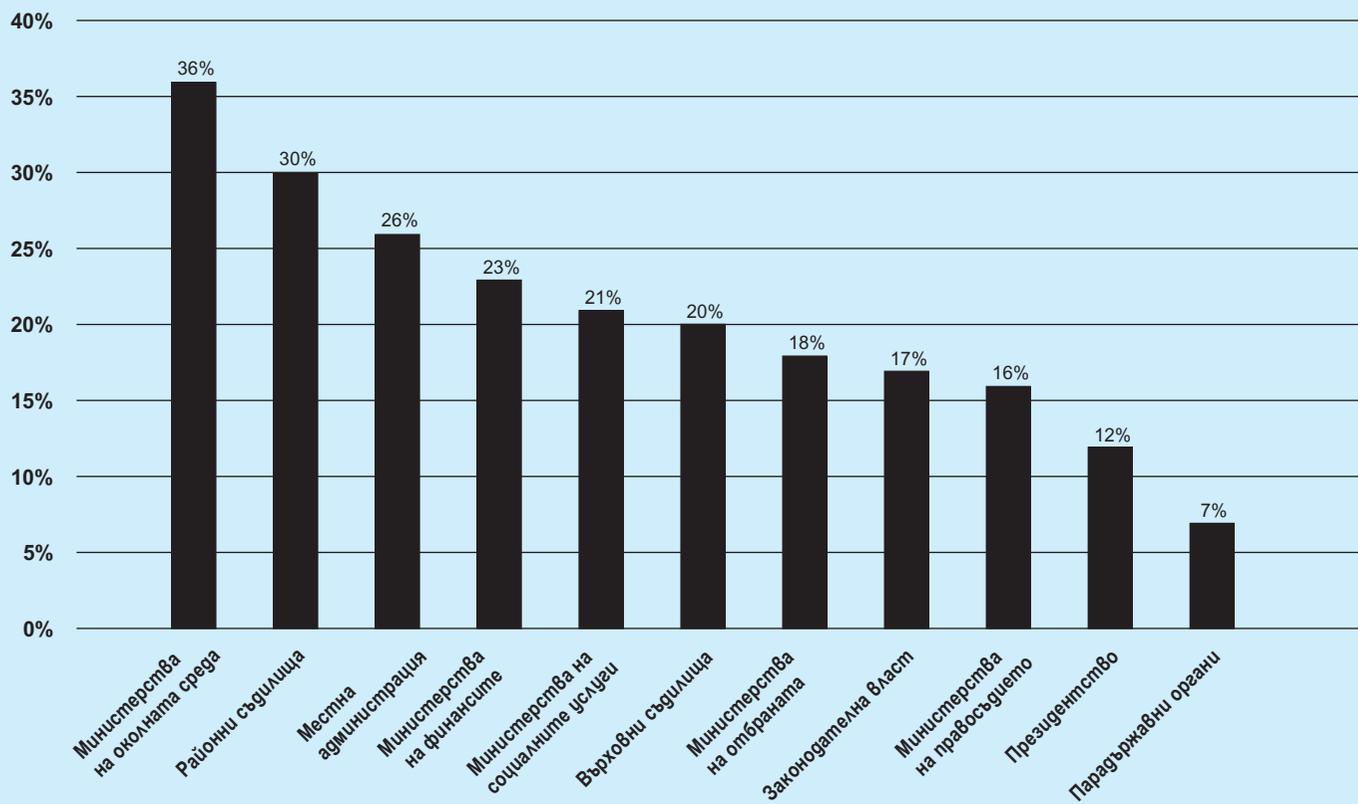
Използването на този метод прави идентифицирането на най-добре представилите се институции лесно чрез резултатите им. Общо 16 институции попадат в най-високата категория, като показват високо ниво на изпълнение на закона и предоставят информация на почти всички заявления.

Шестнадесетте най-добре представили се институции (с резултат над 125) са следните:

1. Министерство на финансите, Армения
2. Министерство на труда и социалните въпроси, Армения
3. Община Средец, България
4. Национален върховен съд, Мексико
5. Министерство на околната среда, Армения
6. Районна администрация Аван, Ереван, Армения
7. Община Сан Исидро, Перу
8. Районен съд Букурещ, Румъния
9. Районна администрация, Четвърти район, Букурещ, Румъния
10. Министерство на правосъдието, Румъния
11. Община Мирафлорес, Перу
12. Секретариат на културата, Буенос Айрес, Аржентина
13. Министерство на околната среда и водите, България
14. Община Слатина, България
15. Окръжен съд, Монтана, България
16. Върховен касационен съд, България

Забележка върху различията в отделните страни: Забелязахме, че докато Румъния и Армения са сред отличниците в това проучване, Аржентина и Перу, които имат някои много добре представили се институции, като цяло са с по-нисък резултат, тъй като други институции не се представиха добре. България, от друга страна, която също се представи добре, има по-равномерно представяне сред институциите, като голям брой от тях са се представили добре.

Графика 22: Представяне на институциите по вид, според процент от заявленията, получили достъп



Последващи интервюта със служители в тези институции, които са предоставили най-много информация, показва, че прозрачните институции имат някои сходни характеристики:

- Приобщеност към ценностите на прозрачността съществува на всички нива в институцията;
- Системата за управление на информацията в институцията позволява на служителите да намират информацията;
- Отделени са достатъчно човешки ресурси за обработката на заявленията за информация;
- Служителите са обучени по съответните закони и да се отнасят любезно към обществото;
- Съществуват ясни правила за вземане на решение, така че отговорите по заявленията да са готови в рамките на законоустановения срок;
- Отговорни и обучени служители наблюдават и обработват заявленията за информация и гарантират, че на тях ще бъде отговорено;
- Активен подход към прозрачността, т.е. предоставянето на информация чрез доклади и на уеб страниците.

Търсене на информация и техническа помощ от страна на гражданското общество

Комбинация от оказването на техническа помощ и търсенето на информация от страна на гражданското общество може да осигури предоставянето на информация от страна на институцията и това действително се случва на практика.

Румъния: Упълномощаване на служител по информацията

Отговорността и опитът на служителя, който отговаря за разглеждането на заявленията за достъп до информация, е обща характеристика за институциите, които се представиха добре в Румъния. Важно бе, че всеки от тях заема влиятелна позиция в институцията, било то формално или неформално. По този начин, тези служители можеха да

получат информация от други отдели или дори да изискат информацията да бъде събрана от архивите.

Съдът в Букурещ например отговори на всички заявления в съответствие със законоустановените си задължения и в законоустановения срок, включително като препрати заявлението към друга институция и даде устен отговор на зададения устно въпрос. Отговорният служител по информацията е заместник-председателят на съда Лаура Андри, която доброволно приема отговорностите на служител по информацията и познава отлично закона, тъй като е участвала в инициатива на гражданското общество за писането на правила за прилагането на закона за достъп до информацията от съдебната власт.¹⁸

В други институции, които се представиха много добре в Румъния, упълномощените служители по информацията също играят ключова роля. Заслужава да отбележим, че в тези институции служителите по информацията подписват отговорите на заявленията, а не ръководителите на ведомствата (законът не въвежда изискване за подпис от страна на ръководителя, но по силата на бюрократичния навик тази практика често се налага). Самостоятелността на тези служители, често старши експерти, комбинирана с тяхната отговорност към прозрачността, помага да се гарантира, че кратките срокове, определени от румънския закон, са спазени.

Важната роля на служители по информацията се подкрепя и от добрите вътрешни механизми за работа със заявленията. В седем от осем случая, Общината на Четвърти район в Букурещ се представи изключително добре, предоставяйки поисканата информация на всички заявления и в рамките на законоустановения срок. По време на последвалите интервюта екипът, осъществяващ мониторинга, научи, че институцията има компютърна система за регистрация и проследяване на заявленията. Това позволява на началника на *Връзки с обществеността и информация* - отдел, който всяка институция е задължена да създаде по закон - да провери във всеки момент статуса на заявлението. Компютърната система дава напътствия на служителите за вътрешните стъпки, които трябва да предприемат при обработката на едно заявление. Освен това, началникът на отдела е човек с голям опит, с добра репутация в институцията и следователно - в позиция да получава информация от други отдели.

¹⁸ Правна инициатива за Централна и Източна Европа на Американската асоциация на юристите (ABA/CEELI) участва в проекта.

3.6 Частична и непълна информация: слаби извинения

Частичен достъп до документи

Много закони за достъп до информация позволяват на властите да предоставят *частичен достъп* до информация, когато част от информацията попада в предвидените от закона ограничения. Ако заявлението е за информация, а не за конкретен документ, тогава всяка информация, която не попада в ограниченията, трябва да бъде предоставена. Ако заявлението е за определен документ, всяка информация, която подлежи на ограничение в документа, трябва да бъде „изрязана“, така че останалата част да бъде предоставена. Най-често срещаният начин това да се прави е чрез заличаване на чувствителната информация. В страни като Съединените щати, където тази практика е добре развита, заявителите редовно получават документи с плътни черни редове, скриващи информацията, която може да застраши националната сигурност или съдържа лични данни. Информацията може да бъде преработена, като по електронен път се изреже чувствителната информация, което пак води до предоставяне на част от информацията. Това често се случва, когато поисканата информация е вписана заедно с чувствителната, която не е свързана с предмета на заявлението - като имената на частни лица например.

Малък брой заявления от това проучване - общо девет или по-малко от един процент - завършиха с предоставянето на частичен достъп. Това се случи само в две държави: България и Румъния. Във всички случаи, част от информацията бе предоставена, заедно с решение, посочващо, че останалата част не може да бъде предоставена, тъй като попада в ограниченията, предвидени от закона за достъп до информация. Въпреки че, за целите на мониторинга, предоставеният частичен достъп е записан като спазване на закона, партньорите отбелязват, че на практика решенията често са широко формулирани и невинаги са в съответствие с националния закон и практиката по достъпа до информация. Например изключването на имената на компаниите, които са спечелили обществени поръчки в България, на основание защита на личните данни, показва неправилно прилагане на закона за достъп до информация.

Законите невинаги са прецизни в упътването на държавните служители в предоставянето на частичен достъп. Например в Перу Законът за прозрачност и достъп до обществена информация изисква, „когато документ съдържа частична информация, спо-

мената в чл. 15, 15а и 15б (относно ограниченията) на закона, която не е предмет на обществен достъп, административната единица трябва да предостави информацията в документа, която не подлежи на ограничение“.¹⁹

Законите за достъп до информация в Армения, Мексико, Перу и Южна Африка също позволяват предоставянето на частично заличени документи, въпреки че техниката на зачеркване с черни линии или на заличаване на информацията по друг начин не бе използвана в никоя от участващите в настоящото изследване страни. В България и Румъния някои от отговорите на въпросите съобщаваха, че част от поисканата информация не може да бъде предоставена.

Малкото количество частично предоставена информация може да се дължи на преднамерения опит в това проучване да се избегне формулирането на заявления, които могат да доведат до прилагане на ограничения, и е в съответствие с малкия брой на писмените откази като цяло. Друга причина може да бъде, че служителите не познават процеса на „заличаване“ в документите или дори може да не знаят за съществуването на подобна възможност. В интервютата в някои от изследваните страни, включително Армения и Южна Африка, служителите показаха липса на познаване на законите за свобода на информацията и липса на увереност в тяхното използване. Практики като частично предоставяне на документи, както и заличаване, може още да не са установени.²⁰ В страни с нови закони за свобода на информацията е необходимо време, за да се развие култура на предоставяне на информация, вместо на отказ, и да се създадат вътрешни механизми за прилагане на ограниченията и за взимане на решение кои части от документите да бъдат заличени. В България не бяха отчетени проблеми с познаването на съответните законови норми, резултат от широките усилия да се повиши това познание и безспорен фактор в ефективното прилагане на закона.

Примери за частично ограничена информация

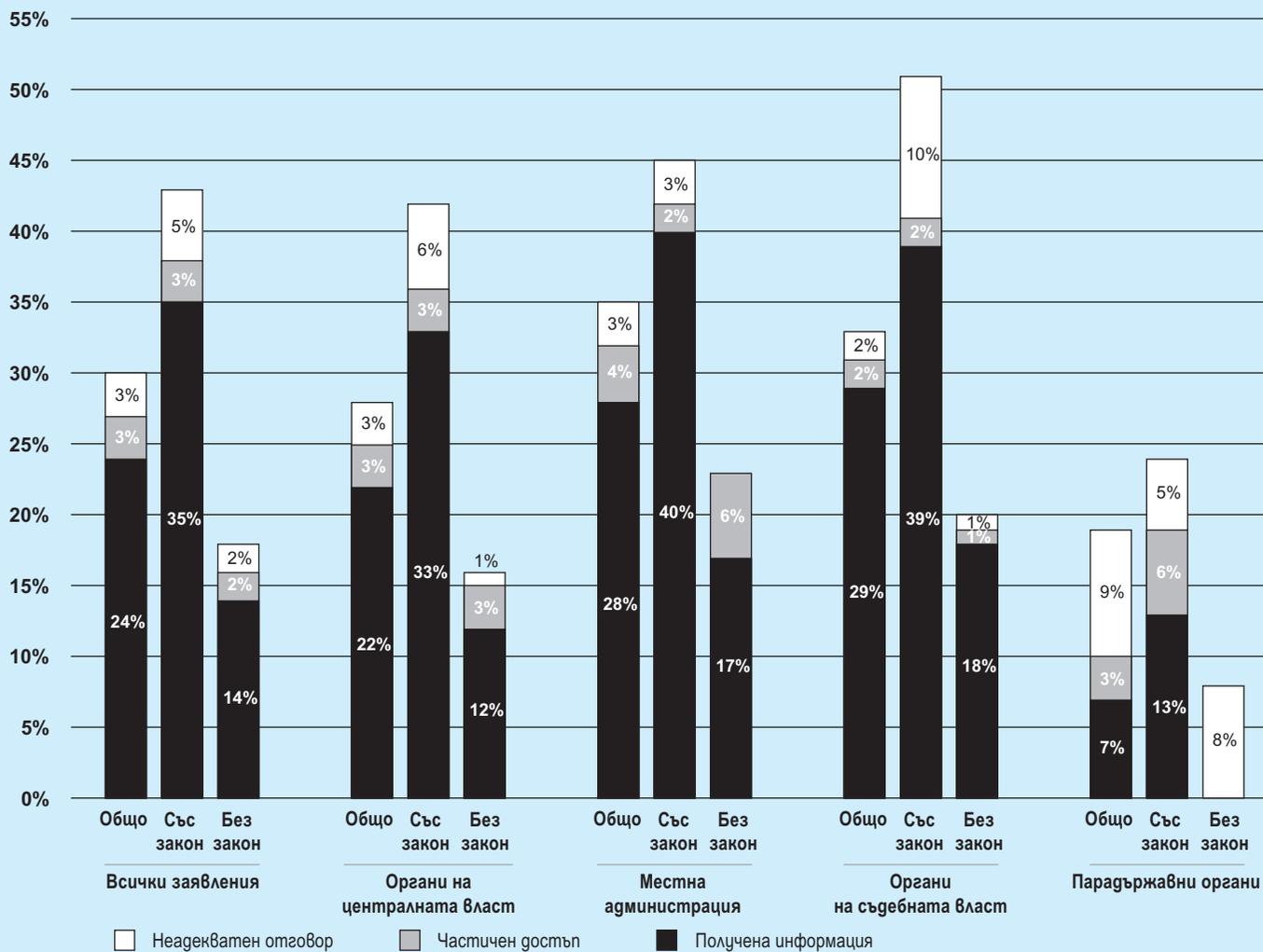
Румъния

В отговор на заявления за годишните разходи по модернизацията на въоръжението между 2000 и 2003 г., като процент от общите годишни разходи, Министерството на отбраната предостави информация за годишните разходи по модернизацията на цялото снаряжение (не специално на въоръжението). Въпреки че министерството твърдеше, че

¹⁹ Перу, Закон за прозрачност и достъп до обществена информация (2002 г.), член 16.

²⁰ В Мексико, според партньора на *Правна инициатива* - ЦИМАС, има зараждаща се практика на предоставяне на частичен достъп до информация до документи, но това не се случи по време на това проучване.

Графика 23: Съобразяване на институциите според наличието на законодателство в областта



поисканата информация по въоръжението е защитена, не бяха дадени конкретни основания за класифицирането. Двамата заявителя получиха идентични отговори.

Две заявления бяха подадени до Префекта на Букурещ за списъка на решенията на местния и общински съвет, които префектът е оспорил пред съда през 2003 г. Бяха поискани мотивите за възражението, статуса на делото, както и съдебното решение, в случаите, в които има постановено такова. Двамата заявителя получиха списък с решенията, заедно с писмо, уведомяващо, че другата поискана информация е защитена (без цитиране на основания).

Румънското министерство на правосъдието бе запитано за пълен списък на инспекторите от Главния инспекторат и на съдебните инспектори, годината им на назначаване в министерството, както и предишната им месторабота. От министерството предоставиха списъка със съдебните инспектори на двамата заявителя, съобщавайки, че останалата поискана информация представлява лични данни (което е едно от ограниченията според закона).

България

Заявление бе подадено до Министерски съвет за списъка на договорите с външни изпълнители, сключени без процедурата за възлагане на обществени поръчки през 2003 г., както и мотивите за това.²¹ Двамата заявителя получиха списъка на договорите, но не и причините за избягване на процедурата за обществени поръчки.

Бе поискана информация от Община Лом относно процедурите за обществени поръчки, както и списък на всички фирми/лица, които са спечелили конкурсите през 2003 г. Двамата заявителя получиха информация относно процедурата за обществени поръчки, но имената на спечелилите поръчки бяха отказани, на основание защитата на лични данни.

Министерството на отбраната бе помолено да предостави информация за броя на войниците, починали през 2003 г., както и причините за смъртта. Заявителят, представляващ бизнеса, получи десет имена на войници, починали през 2003 г., но бе известен, че резултатите от разследванията представляват класифицирана информация. Заявител от неправителствена екологична организация получи мъчалив отказ на същия въпрос.

²¹ Според българския закон, процедурата за възлагане на обществена поръчка може да бъде прескочена при определени условия, включително, ако договорът се отнася до националната сигурност.

Влиянието на законите за достъп до информация върху институциите

Изпълнението на закона от всеки тип институция показва, че местното управление и съдебните власти се представят най-добре в целия мониторинг (с 28 и с 29 процента получена информация), следвани от централната власт (22 процента получена информация) и търговските дружества с държавно или общинско участие, които изостават съществено само със седем процента предоставена информация.

Анализът на страни с и без закони за свобода на информацията показва, че законите имат положително влияние върху управляващите. Въздействието е сравнително ограничено на местно ниво, където изпълнението на закона, въпреки това, се увеличава почти двойно - от 23 до 45 процента. На ниво централна администрация, влиянието от действащия закон за достъп до информация е още по-осезаемо - с увеличение от 16 до 41 процента в приложението.

Формалните задължения, които законите за достъп до информация въвеждат, насърчават по-голямата отзивчивост от страна на съдебната власт. Според това проучване, изпълнението от страна на съдебната власт се повишава от 20 до 51 процента. Трябва обаче да отбележим, че 10 процента от отговорите на съдебната власт в страните със закони за свобода на информацията бяха писмени откази - най-висок дял от всички институции.

Парадържавните институции също имат голям дял от писмените откази: девет процента от 19-те процента на изпълнение от тяхна страна представляват писмени откази. В страни без закони за достъп до информация, парадържавните институции не предоставиха никаква информация, въпреки че по осем процента от заявленията бяха получени писмени откази.

Неадекватен отговор

Част от информацията, която бе предоставена по заявленията, бе значително и неясно защо непълна, напълно неуместна или по друг начин незадоволителна. В това проучване бе прилагано „правилото на 10-те процента“: ако в един отговор се предоставят 10 процента или по-малко от поисканата информация, тогава той се определя като непълен. Иначе приемахме, че институциите са искали да отговорят, но не са успели. На практика правилото бе използвано рядко, тъй като поисканата информация или бе предоставяне, или не.

Примери за неадекватни отговори

- В Македония, в отговор на заявление за копие от план за реконструкция на водоснабдителна система в Община Велес, бе казано на заявителя, че планът се финансира от Европейския съюз, но копие не бе предоставено.
- Заявител в Македония бе поискал копие от процедурата за получаване на оригинални документи, заверени с *апостилен печат*²². Заявителят е получил копие от Хагската конвенция от 1961 г.
- В Гана, в резултат на заявление до Министерство на отбраната за подробности относно броя на въоръжените сили на Гана, които участват в мироопазващи мисии в света, бяха предоставени редица документи, които обаче не съдържаха никаква конкретна информация, свързана със заявлението.
- В Кения заявителят, поискал да разбере дали е направена оценка на въздействието върху околната среда, във връзка с проект за добиване на титаний в Куале, както и копие от доклада, ако има такъв. Отговорът гласеше, че е направена оценка, но докладът не бе предоставен.
- В Испания, в резултат на заявление, подадено до *Presidencia del Gobierno* (Министерски съвет), относно личното имущество на министрите, бе предоставен адрес на Интернет страница, който съдържа Закона за конфликт на интереси и членовете на правителството от 1995 г. и нищо повече.
- Във Франция бе поискана информация от Министерство на отбраната относно приватизацията на Френската електрическа компания, а когато заявлението бе последвано от телефонен разговор, на заявителя бе казано да провери прессъобщенията на министерството. Прессъобщенията не бяха предоставени.

В някои случаи, в отговор на телефонни разговори, след подаване на заявленията, служителите обещаваха, очевидно добронамерено, да предоставят информацията по-късно, а в действителност никога не го правеха. В други случаи те ясно обясняваха невъзможността да предоставят информация, понякога поради липса на време и ресурси. В Македония например, представител на НПО, който поиска от общинската фирма

²² Апостилен печат - средство, което осигурява официално копие на документ, и по този начин позволява международното признаване на правни документи между държавите, страни в Хагската конвенция от 1961 г. Процедурата и цените за получаване на печат се различава в различните страни.

за събиране на отпадъци във Велес информация за бюджета ѝ, включително сумата, изразходена за заплати и хигиенни мерки за персонала, бе уведомен, че фирмата няма време да подготви отговора. По същия начин от водоснабдителната компания във Велес отговориха на друг заявител, че нямат наличен персонал, който да отговори на въпросите за корпоративните длъжници (частни и обществени фирми, които дължат пари за водоснабдяване). В един случай във Франция, Общинският съвет в Буш-дю-Рон отговори писмено на заявление, извинявайки се, че не може да предостави информация. Поисканата информация - относно средствата, инвестирани в местни колежи за предходните шест години - била разпръсната в голям брой дирекции и щяло да отнеме твърде много време, за да бъде събрана. Вместо това, служителят предложил на заявителя да проведе проучване в дирекцията, където се съхраняват документите на съвета и където информацията трябвало да бъде налична. Френският закон за свободен достъп до административни документи (1978 г.) не казва нищо за задължението на служителите в случаи, в които се налага събирането на информация,²³ но много нови закони за достъп до информация изискват служителите да събират информация от различни източници, като позволяват удължаване на срока, ако е необходимо (виж: Глава 4 за повече информация относно сроковете).²⁴

Общественостъпна информация и Интернет

В някои случаи служителите не предоставят информация, претендирайки, че тази информация е вече достъпна в общественото пространство. Някои закони позволяват отказа на заявления, ако информацията е вече общественостъпна. От страните, в които бе проведено проучването, Армения²⁵ и Франция²⁶ имат подобни разпоредби в законите си. В самия мониторинг такива мотиви за отказ бяха рядкост. В Армения например,

²³ Френският закон изисква информацията да бъде предоставяна чрез „лесно разбираемо копие на носител, идентичен на този, който обществената институция използва, или на хартия, според предпочитанията на заявителя, в рамките на технически възможното за институцията и за сметка на заявителя, като цената не надхвърля разходите по възпроизводството, при условия, постановени с декрет“ - Закон за свободен достъп до официална информация (1978 г.), член 4.

²⁴ Някои страни, особено Великобритания с новия Закон за свобода на информацията (приет 2000 г., влязъл в сила на 1 януари 2005 г.), позволяват правителствените органи (според Секция 12 от закона) да налагат такси на заявителите, ако търсенето на информацията може да отнеме време и следователно да бъде скъпо за органа. Във Великобритания тарифата за централната власт е 600 британски лири, пресметната като 25 лири (\$45, €38) на час; така че за заявления, които изискват повече от 24 часа работа (колкото три пълни работни дни на заявление), може да бъде поискана допълнителна такса, в случай, че заявителят се съгласи да плати. Такива такси могат да бъдат подходящи за страни с ефективни системи за управление на информацията, но не и там, където управлението на информацията е слабо и тежестта от намирането на информацията трябва да остане върху обществената институция.

²⁵ Закон за свобода на информацията, Армения (23 септември 2003 г.), член 9.7.

²⁶ Закон за свободен достъп до административни документи, Франция, 17 юли 1978 г. (Закон 78-753), член 2.

в отговор на заявление за имотните декларации на всеки от министрите, от Кабинета на министър-председателя заявиха, че информацията била публикувана в „медиите“. Според арменския закон, такъв отговор би бил задоволителен, ако бяха назовани конкретни медии, както и датите на публикация.²⁷

Такива клаузи са проблематични, тъй като фактът, че информацията е публикувана, не означава, че е леснодостъпна. В ерата на информацията всеки документ в Интернет може да се приеме за разпространен или публикуван, дори ако това граничи с невъзможност да бъде намерен. В Аржентина седем от 12 непълни отговора представляваха препратка към уеб страница, където можеше да се намери много обща или никаква информация, въпреки щателно търсене в посочената Интернет страница. Например от Министерството на икономиката бе отговорено на бизнесмен, че информация за броя на лицата с договор по Програмата на ООН за развитие, които работят във всяко министерство, може да бъде намерена на страницата на министерството (www.mecop.gov.ar). Информацията не бе намерена.²⁸ Декретът за достъп до обществена информация в Аржентина (2003 г.) изисква информацията да бъде представена „във формата, в която съществува в момента на заявлението, без (обществената институция) да трябва да я обработва или класифицира“.²⁹ Липсва яснота в тази разпоредба, тъй като тя не конкретизира дали „формата“ се отнася до съдържанието на документа или до начина, по който той се съхранява, и по този начин създава възможност за приемане на препращанията към уеб страници, съгласно съществуващите норми за достъп до информация в Аржентина. За разлика от други закони³⁰, нормите, регулиращи достъпа до информация в Аржентина, не позволяват на заявителя да посочва формата, в която иска да му бъде предоставена информацията.

Във Франция, където значително количество информация може да бъде намерено на уеб страниците на правителството, заявителите често са препращани към Интернет

²⁷ Член 9.7. от Закона за свобода на информацията, Армения (23 септември 2003 г.), изисква, ако информацията е била публикувана преди това, да се посочи „начина, мястото и срока на тази публикация“.

²⁸ Понякога се случва обратното: по време на пилотното проучване през 2003 г., на заявление, подадено от журналист до Българското министерство на вътрешните работи, относно споразумение с Европол, бе даден късен отказ, тъй като документът бил „в процес на обсъждане“, което е ограничение по силата на българския закон. Документът обаче бе достъпен на уеб страницата на Европол.

²⁹ Общ декрет за достъп до обществена информация на националната изпълнителна власт, 3 декември 2003 г., член 12, трети параграф.

³⁰ Например Мексиканският федерален закон за прозрачност и достъп до информация, член 40, позволява на заявителя да избере дали да получи информацията устно, посредством пряка консултация, като обикновено копие, като заверено копие или по друг начин (например електронен). Законите на Армения, България, Франция и Перу също позволяват преглед на информацията или получаване на копие.

портала на публичните институции.³¹ В някои случаи информацията може лесно да бъде намерена. Например заявител попита Регионалната екологична служба за Марсилия относно превантивните мерки срещу наводнения, и по-конкретно - относно механизмите за прилагане на Плана за превенция на природни бедствия (ПППБ). Бе получено уведомление за уточняване на искането, с което се твърдеше, че е необходимо по-прецизното формулиране на въпроса. Уведомлението посочваше два уеб сайта: prim.net и този на службата - bouches-du-rhone.equipement.gouv.fr. Наистина, на тези страници бе открита задоволителна информация. Френското министерство на финансите отговори задоволително на заявление относно степента на френска помощ в Източна Европа, като изпрати електронен документ със заглавие *Финансовият поток между Франция и Европа през 2003 г.* и като посочи Интернет страници, които съдържаха информацията.

В последвалите интервюта във Франция, служителите понякога изразяваха мнението, че публикуването на рутинна информация на уеб страницата е достатъчно изпълнение на техните задължения да предоставят информация. Този подход може да се дължи на липсата на вътрешна структура, която да разглежда заявленията във Франция - документационните отдели в много институции отговарят за вътрешното управление на информацията, но не и за предоставянето ѝ на обществеността. Следователно за това се разчита на уеб страниците. Докато публикуването на материали на правителствените уеб страници несъмнено спомага за прозрачността, това само по себе си не е достатъчно, за да се гарантира правото на достъп до информация. В случаите, в които информацията е достъпна онлайн, заявителят може да няма достъп до Интернет. Например повечето хора, принадлежащи към групи в неравностойно положение, които участваха в настоящото проучване, нямат достъп до Интернет, а някои са неграмотни. В Аржентина например, на заявителька от тази група бяха предоставени два адреса на уеб страници, в отговор на заявленията ѝ, без дори да бъде попитана дали може да ги използва.

Опитът на *Правна инициатива* и партньорите ѝ показва, че понякога самите правителствени органи имат ограничен достъп до Интернет: някои от изследваните институции в Армения и Африка нямат компютри за собствените си кадри, да не говорим за обществеността. В Перу централните и местни органи са задължени по Закона за прозрачност и достъп до обществена информация да публикуват определена информация

³¹ В проучването бяха отчетени 16 случая на препращане към уеб страници като част от „получена информация“ и „недостатъчни отговори“, но като цяло броят на препращанията бе по-голям: по време на последвалите интервюта служителите често питаха: „Опитахте ли на уеб страницата?“ В някои случаи, в които не бе предоставян официален отговор и това бе отчитано като мъчалив отказ, партньорите на *Правна инициатива* успяваха да намерят съответната информация на страницата на институцията.

Таблица 8: Интернет разпространение в страните от проучването на ПРАВНА инициатива през 2004 г.

Държава	Интернет разпространение %
Франция	41.2
Испания	33.6
Чили	25.8
България	20.5
Румъния	18.7
Аржентина	14.9
Мексико	11.8
Перу	10.2
Южна Африка	7.3
Армения	6.7
Македония	4.9
Кения	1.2
Гана	0.8
Нигерия	0.5

Източник: InternetWorldStats.com, който включва данни, публикувани от Nielsen/Netratings, Международния телекомуникационен съюз, местни мрежови информационни центрове, местни доставчици на Интернет услуги и "други достоверни източници".

на уеб страницата си. Общините са задължени да правят това, „освен ако технологичните и финансови ресурси не им позволяват да се съобразят с това изискване“.³²

В настоящото изследване Община Корилос в Перу отговори в резултат на запитване относно тяхната уеб страница, че нямат средства, за да създадат такава.

Препоръки:

- Активната прозрачност и публикуване на материали на страниците на институциите подпомага достъпа до информация, но не може само по себе си да гарантира правото на достъп до информация. Като минимум, там, където заявителите имат достъп до Интернет, служителите трябва да предоставят точен адрес - услуга, която изисква малко усилие и никакви разходи. Началните страници не са достатъчни. Там, където заявителите нямат достъп до Интернет, държавният орган трябва да разпечата съответните страници и да ги предостави на заявителя (като го таксува по стандартната цена за копиране, предвидена в закона). Такива задължения трябва да бъдат ясно определени в съответното законодателство и инструкции.

3.7 Писмени откази: Определяне на ограниченията

Законите за достъп до информация в повечето страни, включени в това проучване, постановяват отказите да се предоставя информация да бъдат в писмена форма и да включват основанията за отказ, на основата на ограниченията, предвидени в закона. Настоящото изследване нямаше за цел да провери употребата на ограниченията. Подадените заявления целяха да потърсят информация, която трябваше да бъде предоставена, по силата на стандартен режим за достъп до информация. Въпреки това, придържайки се към правилото, прилагано в процеса на проучването, че институциите искат да отговорят, но не могат, приемахме писмените откази за реален опит да се приложи закона. За държавните служители, които прилагат нов закон за достъп до информация, в страни,

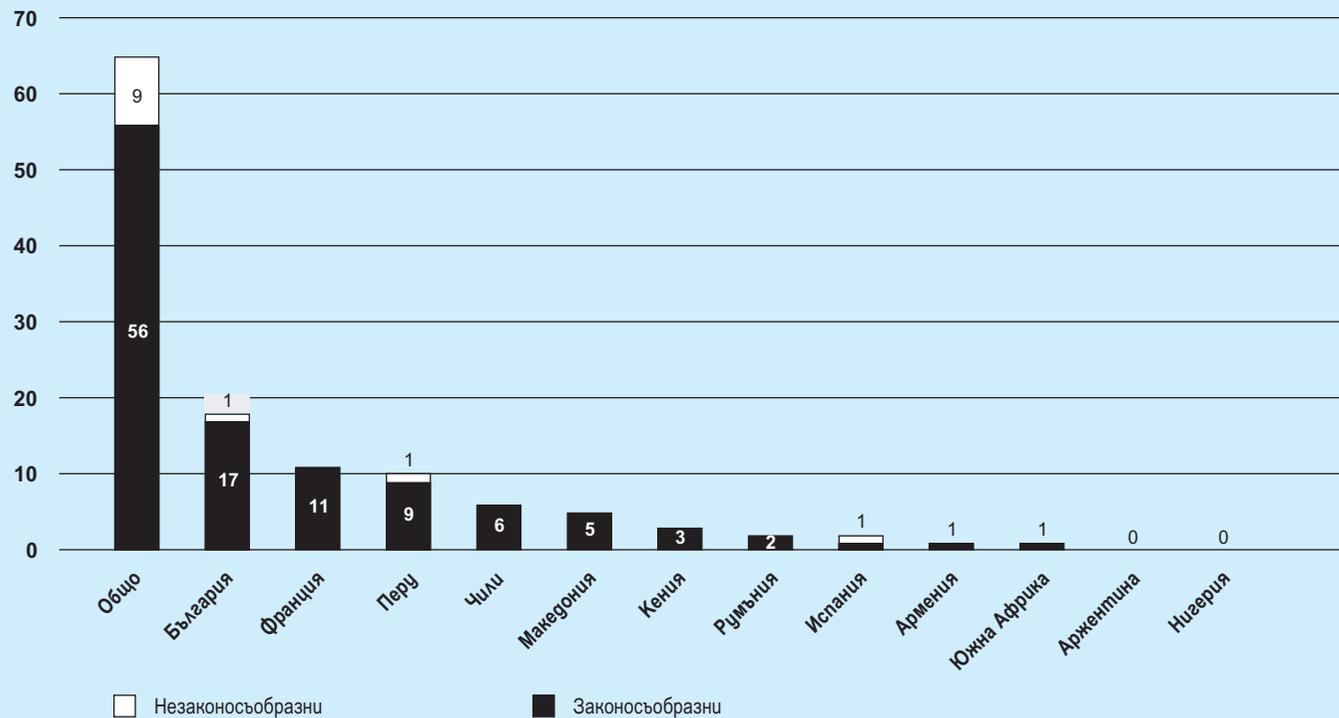
³² Закон за прозрачност и достъп до обществена информация (2002 г.), Перу, член 6, който също постановява, че „властите, които имат задължение за определяне на бюджета, ще вземат под внимание гореспомнатите срокове, когато разпределят съответните ресурси“.

излизащи от култура на секретност, дори формалистичното прилагане на закона чрез употребата на ограниченията, които той въвежда, демонстрират признаването на правото на гражданите да търсят информация. Още повече, в някои случаи, независимо от усилията да се формулира заявление, което да избегне ограниченията, исканата информация в рамките на този мониторинг можеше, поне отчасти, да попада основателно в предвидените от закона ограничения. Следователно, всички писмени откази бяха регистрирани като законосъобразни, освен в случаите, когато идентичното заявление водеше до предоставяне на информацията - ясна индикация за това, че отказът е неизпълнение на закона. Писмени откази бяха постановени в отговор на общо три процента от всички заявления - средно пет процента в страни със закони за достъп до информация и два процента в тези, без закони. Изглежда съществува голяма неохота от страна на властите да издават писмени решения за предоставяне на информация на заявителите, дори в страни, в които законът изисква или да бъде предоставена информацията, или отказите да бъдат писмени. В малко от случаите от това изследване и като незадължителна част от методологията³³, заявителите поискаха устните откази да бъдат отразени в писмена форма. Искането бе безуспешно. Например в Македония на заявител от неправителствена организация, който лично внесе писмено заявление до Службата за сметоизвозване във Велес за бюджетни данни относно заплатите, пътуванията и оборудването за периода 2002 - 2004 г., бе отговорено, че никой няма време да изготви информацията. Когато заявителят поискал писмен отказ, служителят заявил, че не е сигурен и трябва да се консултира с главния управител. Никакъв писмен документ не бе получен по това заявление. Понякога искания за писмени откази водят до изявления, които е възможно да възпрепятстват средния заявител. Например, когато заявител от група в неравностойно положение - етнически албанец в Македония - поискал от македонската телевизия писмено копие на отказа да му предоставят подробности за дълговете си, на което служител го бил информирал устно, че е „фирмена тайна“, той бил поканен „да отиде на среща“.

Зависимостите в резултатите по страни относно писмените откази не съвпадат видимо или директно със закономерностите, наблюдавани при придържането или непридържането към принципите за достъп до информация, видни в други части на това проучване. В България има връзка между ниските нива на мълчаливи откази и високите нива на писмени откази: държавните служители в България знаят, че мълчаливият отказ не е опция и, ако не искат да разкриват някаква информация, трябва да изготвят писмен отказ.

³³ От заявителите не се изискваше да настояват за писмени откази в отговор на устни заявления, тъй като, както стана известно от пилотното проучване през 2003 г., в редица страни процесът на искане на информация е достатъчно смущаващ за някои заявители и би било трудно да се осигури тези заявления да бъдат направени по един и същ начин. В някои страни през 2003 г. имаше положителен опит, когато грамотни заявители превръщаха устни заявления в писмени при покана от страна на държавни служители и това доведе до предоставянето на информацията.

Графика 24: Брой писмени откази по държави



Анализът се основава на данни от 12 държави; 140 заявления във всяка държава

Таблица 9: Срокове и съдържание на отказите в страни със закони

Държава	Срок за отказ	Форма на отказа	Съдържание на отказа
Армения	Пет календарни дни	Устно, само за устни запитвания, иначе – писмено.	Основания, процедура за обжалване, времето, за което е взето решението за отказ.
България	14 календарни дни	Писмено.	Правни и фактически основания за отказа, пред кого и в какъв срок се обжалва решението (допълнение на българския редактор).
Франция	Един месец	Писмено.	Основания за отказа.
Мексико	20 работни дни	Писмено.	Основания и процедури за обжалване.
Перу	Седем работни дни.	Писмено.	Основания и срок на ограничението на достъпа.
Румъния	Пет дни (виж Глава 4 за повече информация за сроковете в Румъния).	Писмено (ако устните заявления не могат да бъдат удовлетворени веднага, заявителят следва да бъде уведомен, че трябва да подаде писмено заявление).	Основание за отказ.
Южна Африка	30 календарни дни.	Писмено.	Основания за отказа и процедура за обжалване.
Аржентина	10 работни дни.	Писмено.	
Чили	48 часа.	Писмено.	Основание за отказ.
Испания	Три календарни месеца за екологична информация и два календарни месеца за административна информация и документи.	Писмено.	Основание за отказ.

Партньори от четирите страни с най-високите нива на писмени откази - България, Чили, Франция и Перу - отбелязват, че администрациите в тези страни имат формалистичен подход към прилагането на закона. В Чили и Франция мнозинството от отказите бяха на основание, че органът не попада в задължените по закон институции, и това обикновено е така, съгласно националните правни норми.

В Перу шест от десетте мотивирани писмени отказа бяха в несъответствие с перуанския закон, а останалите използваха ограниченията, свързани с личните данни, по начин, който противоречи както на националните, така и на международните стандарти (виж: Таблица 9 за повече подробности).

Всички седем държави с действащи закони за свобода на информацията, които участваха в този мониторинг, предвиждат писмени откази на заявления за информация и всички, без Армения, задължават отказите да бъдат писмени. Аржентина и Чили също предвиждат писмени откази в контекста на съществуващите норми за достъп до информация. Сроковете за издаване на откази са обикновено същите като тези за отговор, с изключение на Румъния, където отказите трябва да бъдат предоставени по-бързо (пет дни за отказ, в сравнение с 10 дни за предоставяне на информация).

Ограничения на достъпа: международни стандарти

Основанията за ограничаване на достъпа до информация, включени в законите, стават все по-стандартизирани. Ето и ограниченията, които обикновено се срещат в законите за достъп до информация:

- Национална сигурност;
- Обществен ред;
- Предотвратяване и разследване на престъпления и други нарушения на закона;
- Търговска тайна или почтена търговия (лоялна конкуренция);
- Процедурни права на страните в съдебното производство;
- Поверителността на обсъжданията в рамките на или между държавните органи, по време на вътрешната подготовка по определен въпрос. Това ограничение е валидно само за периода, докато се вземе решение;
- Личният живот.

Наборът от стандартни ограничения е включен в редица закони за свобода на информацията, както и в Препоръка (2002)2 на Съвета на Европа относно достъпа до официални документи. Принцип IV от Препоръката гласи, че ограниченията на правото на достъп до информация трябва: (а) да бъдат изброени точно в закон; (б) да бъдат необходими в демократичното общество; и (в) да бъдат пропорционални на целта да се защитят определени интереси. Принцип IV също гласи, че документи могат да бъдат отказвани само „ако разкриването на информацията, съдържаща се в официалния документ, ще навреди или може да навреди на посочените ... интереси, освен ако не съществува неотложен обществен интерес от нейното разкриване.“ Препоръката също приканва държавите-членки да вземат предвид определянето на срокове, след изтичането на които ограниченията не се прилагат.

Тези ограничения защитават законни интереси (установени от международното, регионалното и сравнителното право) от възможна вреда, която може да бъде нанесена в резултат на разкриването на информация. Например заявление за кодовете за криптиране, които се използват в комуникацията между агенциите, участници в антитерористични операции, могат законно да бъдат отказани на основание застрашаването на подобни операции. Заявление за годишния бюджет за антитерористични операции обаче, не може да причини вреда на текущи операции и информацията трябва да бъде предоставена.

Повечето закони за свобода на информацията също предвиждат така наречения „надделяващ обществен интерес“ над установените ограничения. Общественият интерес от разкриването на информацията може да надделява над вредата, която разкриването на информацията може да причини на защитен интерес - например в случаи, в които може да се осветлят големи екологични щети, нарушаване на човешките права или корупция. Общественият интерес в подобни случаи може да се възприеме като по-належащ, отколкото възможната вреда за търговските интереси на частна компания, в резултат на предоставянето на информация, съхранявана от правителството.

Законите на някои страни изброяват защитените обществени интереси като предпазна мярка срещу прекомерното използване на ограниченията. Например Федералният закон за достъп до информация в Мексико конкретизира, че „(информация) не може да бъде класифицирана, когато става въпрос за разследване на сериозни нарушения на основни права и престъпления срещу човечеството“.³⁴ Арменският закон за свобода на информацията (2003 г.) по подобен начин постановява в член 8(3), че информация не може да бъде отказвана, ако тя се отнася до надвиснали заплахи за обществената сигурност и здраве или до природни бедствия. Също така, информация не може да бъде от-

³⁴ Федерален закон за достъп до информация, член 14.

казвана, ако тя представя „реалната ситуация“ в икономиката, околната среда, здравето, образованието, земеделието, търговията и културата. Това е силен противовес на широко определените ограничения за „държавна, служебна, банкова и търговска тайна“ и „авторски и подобни права“, които се съдържат в същия закон (член 8(1)). Съдебната практика, която да дава насока в разрешаването на тези конфликти, е все още недостатъчна в Армения. Има само едно решение на касационния съд, което е изцяло по Закона за достъп до информация. Спорните въпроси са били достъп до информация и защита на служебна тайна, а решението е в полза на заявителя.³⁵

Прилагането на ограниченията

Прилагането на ограниченията изисква преценка дали разкриването на поисканата информация може да навреди на някое от изключенията, предвидени от закона за достъп до информация, и дали, ако вреди, въпреки това няма надделяващ обществен интерес от разкриването на информацията. Прилагането на ограниченията често изисква преглеждането на информация, маркирана като „класифицирана“ или „конфиденциална“, и преценката дали тази класификация е правилна и дали информацията може или не може да бъде предоставена по силата на закона за свобода на информацията. Този процес изисква служителят по информацията да се консултира с юристите на отдела и висшестоящи чиновници, които може да не са запознати със закона за свобода на информацията или работната им характеристика да поставя пред тях приоритети, различни от това да съблюдават гарантирането на общественото право на информация. Понякога уведомителното писмо до заявителя, с което се отказва информация, трябва да бъде подписано от ръководителя на звеното, което означава ангажирането на зает и важен човек със заявление, което идва от неизвестно лице. В Мексико е въведена специална процедура за отказ на информация, а в България ръководителят на звеното (което може да е на ниво дори министър) трябва да подпише писмото. В Южна Африка, където законът е много подробен и сложен, служителят по информацията е задължен да прилага както постановените ограничения, така и теста за обществен интерес. От интервютата разбрахме, че много служители намират частта с ограниченията в закона сложна, което води до забавяне на отговорите.

³⁵ *Разследващи журналисти срещу кмета на Ереван* - гражданско дело No. 3/290 (Касационен съд), решение от 10 февруари 2005 г. Друг случай, който беше решен на първа инстанция, е *Хелзинкски граждански съвет, офис Ваназор, срещу кмета на Ваназор* - гражданско дело No 2/609 (Първоинстанционен съд, район Лори), решение от 30 април 2004 г., в полза на заявителя.

Отказите, получени по време на това проучване, попадат грубо в две групи: тези, които най-общо са в съответствие с международните стандарти, и тези, които не са. Въпреки че за целите на настоящото проучване не се изследваше законосъобразността на писмените откази, възможно е в реални условия много, ако не и всички, откази, принадлежащи към втората група, да предизвикат жалба.

От 78 анализирани писмени отказа, 48 съдържаха основания, които в общи линии съответстваха на законите за свобода на информация. Заявителите в общо 21 случая бяха информирани, че информацията е „класифицирана“, „секретна“, отказана, поради защита на личен живот или конфиденциалността на трети лица. Както е отбелязано по-долу, отказите предоставяха подробни основания за прилагането на ограниченията рядко и често просто посочваха факта, че информацията е отказана.

Половината от аргументираните писмените откази (24 от общо 48) уведомяваха заявителите, че информацията е отказана, защото конкретният орган или поисканата информация не попадат в обхвата на закона за достъп до информация. Тези отговори често бяха подробни, цитираха приложимите правни норми и обикновено даваха правилна интерпретация на националния закон. Тези отговори са анализирани в следващата секция: *Ограничен обхват на съществуващите норми.*

Други причини³⁶

От 78-те отказа, 30 не бяха в съответствие с международните стандарти за достъп до информация: дори *prima facie* не можеше да се приеме, че те са допустими. Сред най-честите причини за отхвърляне на заявленията бяха, че заявителят не е демонстрирал правен интерес от узнаването на информацията (осем отговора) или институцията предоставяше информацията, при условие, че заявителят докаже причините за искането ѝ (осем отговора, които бяха категоризирани в това проучване като откази). Поставянето на такива условия е явно незачитане на правото на достъп до информация, същината на което е равнопоставеност на достъпа: не е необходимо демонстрирането на интерес или причина за искането.

³⁶ Другите причини бяха смесени основания за непредоставянето на информация, които не показваха желание за съобразяване с правото на достъп до информация: „споразумението е подписано, но не е влязло в сила,“ „органът (чието име се бе променило наскоро) не съществува под това име,“ и „заявлението няма печат на фирмата, на чиято бланка е написано“.

Таблица 10: Основания, дадени за 78 регистрирани писмени отказа (в срок и след изтичане на срока)

Писмени откази (навременни и късни откази)	Армения	България	Чили	Испания	Франция	Македония	Мексико	Перу	Румъния	Южна Африка	Кения	Общо
Откази, потенциално в съответствие с принципите на свобода на информацията												
Отказ на информация и цитиране на законова разпоредба							4			1		5
Информацията е "секретна" или "класифицирана" (без повече подробности)	2	2							1			5
Информацията е само за вътрешна употреба или в процес на подготовка*					4	1					1	6
Конфиденциалност на третото лице		3									1	4
Лични данни								4				4
Органът не е задължен по закон**		6	6	3	6				1			22
Трябва да се използва друг закон, за да се поиска информацията+		2										2
Общо	2	13	6	3	10	1	4	4	2	1	2	48
Откази, в противоречие с принципите за свобода на информацията												
Заявителят няма правен интерес от информацията	1	6		1								8
Заявителят трябва да докаже интерес от информацията				1		4		1			3	9
Налагане на незаконна такса за предоставяне на информацията								4				4
Заявителят трябва да се яви лично, за да прегледа информацията								1				1
Информацията вече е искана от друг заявител		1										1
Не са посочени основания		1							1			2
Други причини ¹		2							3			5
Общо	1	10	0	2	0	4	0	6	4	0	3	30
Общо (писмени откази и късно получени писмени откази)	3	23	6	5	10	5	4	10	6	1	5	78

* Много закони за свобода на информацията позволяват налагане на ограничение на достъпа до информация, което е част от вътрешния процес на обсъждане, преди взимането на крайното решение.

** Като бе отбелязано във въведението, някои от заявленията бяха подадени до институции, които не попадаха в обхвата на националните закони за свобода на информацията.

+ Според някои правни системи, достъпът до някои видове информация, съхранявана от определени органи, може да се определя от други закони, а не от закона за свобода на информацията. Въпреки това, *Правна инициатива* препоръчва цялата информация, съхранявана от обществените институции, да подлежи на общи норми за достъп до информация.

¹ Другите причини бяха смесени основания за непредоставянето на информация, които показваха нежелание за съобразяване с правото на достъп до информация: "споразумението е подписано, но не е влязло в сила", "органът (чието име се бе променило наскоро) не съществува под това име" и "заявлението няма печат на фирмата, на чиято бланка е написано."

Неправилно прилагане на ограниченията

Дори когато ограниченията, определени в закон, бяха ясно цитирани в отказите, те можеше да не бъдат правилно приложени от съответните служители. Такива административни решения могат да бъдат обжалвани в добре структуриран режим за достъп до информация, въпреки че жалбите не бяха цел в настоящото проучване. Дори когато жалбата докаже, че ограниченията са били приложени правилно, възможно е прилагането на теста за обществен интерес да доведе до заповед за разкриване на информацията.

Всички писмени откази, издадени в Мексико, цитираха точно приложимите клаузи от закона. Например, две заявления до Мексиканското министерство на отбраната, относно броя на официалните разследвания след жалби за сексуално насилие от страна на служители на въоръжените сили над техни колеги, получиха писмен отговор, че достъпът до информацията е ограничен по силата на член 14, секция III от Мексиканския федерален закон за прозрачност и достъп до информация (2002 г.), който защитава конфиденциалността на предварителните съдебни разследвания.³⁷

В Перу заявления до Министерство на правосъдието за биографиите на старшите служители на министерството бяха отказани, на основата на „лична информация“. Административна или съдебна жалба вероятно би опровергала такова решение.

Бе отказан достъп на заявление до Българското министерство на правосъдието за списъка на международните институции, които финансират реформата в правосъдния сектор между 1993 и 2003 г., както и сумата, която всяка институция е инвестирала, поради липса на съгласието на третите лица за предоставяне на информацията. Българският закон изисква съгласието на третите лица за информация, която може да „засяга интересите на трето лице“³⁸, като например чувствителни търговски данни. Такива ограничения не трябва да обхващат *цялата* информация, която се отнася до или споменава трети лица, което би довело до ограничаването на значително количество информация от обществения поглед. Вместо това, както бе отбелязано по-горе, информацията, до която достъпът се ограничава, трябва да причинява определена вреда на защитени интереси, трябва да бъде пропорционална и да бъде подложена на теста за обществен интерес.

³⁷ Международно признатото ограничение, защитаващо съдебните процедури, има за цел да защити информация, която може да възпрепятства разследването преди повдигане на обвинението или да гарантира принципа на равенство на страните по време на граждански и наказателни дела. Въпреки че въпросът трябваше да се реши чрез обжалване - в случая на Мексико - от Комисар по информацията или от съда, малко е вероятно информацията за броя на подобни разследвания да доведе до вреда в някой конкретен случай.

³⁸ Закон за достъп до обществена информация, България, член 37, ал. 1, т. 2.

Неоснователни ограничения

В някои случаи прилаганите ограничения не бяха в съответствие нито с националния закон, нито с международните стандарти. Например:

- В Армения главният секретар на район Еребуни в Ереван отказа на заявление относно отчета за изразходването на бюджета за 2003 г., тъй като заявителят не бил „член на общността“.
- В България заявление до Община Възраждане за списъка на отдадените под наем общински имоти, включително цената, но не и имената на лицата, бе отказано, на основание, че заявителят „няма правен интерес“ от узнаването на информацията.
- В Румъния информация относно броя на лицата, които са поискали и получили социални помощи, бе отказана от градския съвет в Буфтеа. На заявителя, представител на бизнеса, бе отговорено, че липсва официален печат на компанията, на чиято бланка е написано заявлението. Заявителят от групата в неравностойно положение (човек от ромски произход) получи пълен отговор на същото запитване.

Ограничен обхват на настоящите закони

Институции

Работещият режим за достъп до информация трябва да гарантира достъп не само до информация, съхранявана от правителствените органи, но също и до съхраняваната от частни компании и институции, които изпълняват обществени функции - като водоснабдяване, електроснабдяване, телефонни компании. Препоръката за достъп до официални документи на Съвета на Европа например, установява в Принцип I, че режимите за достъп до информация трябва да обхващат „всички физически и юридически лица, доколкото те изпълняват държавни функции или упражняват административни правомощия“.³⁹ В настоящото изследване, във всяка страна, заявления за информация бяха подавани до търговски дружества с държавно или общинско участие, дори и те да не бяха изрично включени в задължените по закона субекти.

³⁹ Съвет на Европа, Препоръка (2002)2 относно достъп до официални документи, Принцип I.

От 22 заявления, отхвърлени на основание, че институцията не е задължена според закона да предоставя информация, отговорът беше в съответствие с националния закон, но не и с горните международни стандарти. В настоящото проучване законите на Армения, Мексико, Перу и Южна Африка обхващат повечето предприятия с държавно или общинско участие; законите на България и Румъния са с по-ограничен обхват, но обхващат някои парадържавни органи, които получават обществено финансиране; законът във Франция и нормативните актове в Аржентина, Чили и Испания се ограничават до централната администрация.

- В България Националната електрическа компания отказа да отговори на което и да е от шестте подадени заявления. Отказите бяха под формата на писма, подписани от изпълнителния директор, и даваха (правилно) обяснения, че НЕК не е задължена по Българския закон за достъп до обществена информация.
- В Чили бе отказано на три заявления, подадени от представителя на бизнеса до чилийската водоснабдителна компания „Агуас Андинас“ СА, с един и същ отговор: „Вие поискахте, съгласно Държавния закон за почтеността No. 19653, да Ви предоставим информация. Както може би знаете, този закон обхваща министерствата, интендантствата, местното управление, компании и обществени служби. „Агуас Андинас“ е компания, в която държавата има минимално участие, и следователно не е включена в приложното поле на закона.“ Заявителят, принадлежащ към групата в неравностойно положение, зададе същия въпрос и бе насочен към уеб страницата, но не успя да намери поисканата информация там.
- Във Франция съдебната власт не попада в обхвата на законодателството за достъп до информация.⁴⁰ Там седем от осем писмени заявления, подадени до Касационния съд - три по въпроси, свързани с юриспруденцията, и един относно администрацията на съда - получи писмени откази. Във всички

⁴⁰ Френският закон изрично изключва от дефиницията за „административни документи“ заседанията на парламентарните съвети, препоръките, дадени от Държавния съвет и административни юрисдикции, документи на Сметната палата (Cour des comptes), документи, отнасящи се до разследването на оплаквания, отправени до Омбудсмана на Републиката, и предварителни документи за изготвянето на доклади за акредитация на здравни институции (Член 1).

откази се заявяваше по един и същ начин, че съдът има право да разкрива информация само в рамките на съдебната система и че правна информация се разпространява чрез уеб страниците: <http://legifrance.gouv.fr> и www.courdecassation.fr.⁴¹

Класове информация

В страни, в които липсват самостоятелни закони за свобода на информация, с някои откази се регистрират пропуски във възможността да се искат определени видове информация.

В Чили заявителят, който попита Общината в Лас Кондес за броя на компютрите, които общината притежава, бе информиран, че поисканата информация не попада в обхвата на чилийския закон. Това е точно така, тъй като съществуващите нормативни актове в Чили предвиждат достъп до административните актове, което включва решения и резолюции, може би и доклади, но не и обща информация. Тясно конструираният закон в Чили ясно поставя неприемливи граници на правото на информация, съхранявана от обществените институции.⁴²

В Испания едно трудно заявление до Съвета по екология в Мадрид за списък на компаниите, санкционирани за нарушение на закона за околната среда през 2000-2003 г., бе отхвърлено, тъй като действащият закон забранява разкриването на информация относно течащи или приключили съдебни процедури.⁴³ Това твърде общо ограничение на разкриването на информация, отнасящо се до широк спектър от информация, свързана с раздаването на правосъдие, е в ясно противоречие с международните стандарти за правото на информация.

В тези и в подобни случаи, служителите, които отговаряха, очевидно познаваха закона и го прилагаха до буква. Ако законът се промени в съответствие с международните стандарти, обемът информация, достъпен на обществеността в тези страни, ще се повиши чувствително и бързо.

⁴¹ Отговорът цитира член R 131-14 от Съдебния кодекс, Министерска заповед от 24 май 1972 г. и Нормативна заповед 2002-1064 от 7 август 2002 г.

⁴² Нормативните актове в Чили относно достъпа до информация бяха определени като недостатъчни от Интерамериканската комисия по правата на човека.

⁴³ Според Административен закон 38/1995, изменен със Закон 55/1999.

Препоръки:

- Стандартната част в обучението, по който и да е режим на достъп до информация, е да се гарантира, че служителите са разбрали презумпцията на откритост, и това, че ограниченията могат да се прилагат само когато информацията вреди на защитен интерес и общественият интерес от узнаването ѝ не надделява.
- Държавните служители трябва да са наясно, че отказите могат да бъдат само писмени - никога устни - и трябва да посочват съответните ограничения, които дават основание за отказа.
- Служителите по информацията или тези, които изпълняват съответните функции, трябва да са упълномощени да взимат решения по предоставянето на информация. Информация може да бъде отказвана само в съответствие с прозрачен вътрешен процес на оценка, който включва висшестоящи служители, които да контролират правилното прилагане на ограниченията.
- Националните законодателни органи, комисия или комисар по информацията, други наблюдаващи органи или служители, натоварени с контрола върху прилагането на законите за достъп до информация, трябва да разглеждат, в разумни срокове, издаването на писмени откази на заявления за информация от страна на обществените институции **и институциите, изпълняващи обществени функции**, за да гарантират, че ограниченията се прилагат правилно и отказите на заявления не са основани на неуместни такси, искания за изясняване на заявлението, запитвания защо се търси съответната информация и т.н.
- Обученията на държавните служители, свързани с достъпа до информация, трябва да включват указания за частично предоставяне или заличаване на части от документи, за да се гарантира, че информация от класифицираните документи, която няма да навреди, може да влезе в общественото пространство.

4. Резултати по променливите в проучването: Заявители, заявления, срокове

4.1 Дискриминация при предоставянето на информация: разлика по заявители

Правото на достъп до информация трябва да се осъществява без дискриминация, независимо от това кой го упражнява. Принципът на недискриминация е заложен в повечето съвременни конституции и се предвижда от международното и регионално право.¹ Забраната за дискриминация е ясно изразена в редица закони за свобода на информацията, както е във Финландския закон за отвореност на действията на правителството, който постановява „лицата, искащи информация, да бъдат третирани еднакво“ (секция 17). Българският закон за достъп до обществена информация (2000 г.) постановява, че „осигуряването на еднакви условия за достъп до обществена информация“ е основен принцип на закона (член 6, т. 2).

¹ Виж чл. 2 и 26 от от Международния пакт за гражданските и политическите права, чл. 28 от Африканската харта за правата на човека и народите, чл. 14 от Европейската конвенция за правата на човека, чл. 24 от Американската конвенция за правата на човека.

Други закони съдържат разпоредби, които да гарантират, че заявителите няма да бъдат третирани различно, въз основа на причините за подаване на заявлението или възможното използване на информацията. Например, според член 7 от Закона за достъп до информация в Перу, „обяснение за заявлението не се изисква, при каквито и да е обстоятелства“.

Преамбюлт на закона в Южна Африка преповтаря конституционния принцип за равенство, а секция 11(3) изяснява, че никакъв мотив на заявителя, явен или косвен, не ще доведе до дискриминация от страна на служител по информацията:

Според този закон, правото на достъп на заявителя не се влияе от:

- (а) каквато и да е причина, която заявителят дава за искането на достъпа;*
- (б) преценката на служителя по информацията, относно причините на заявителя да иска достъп.*

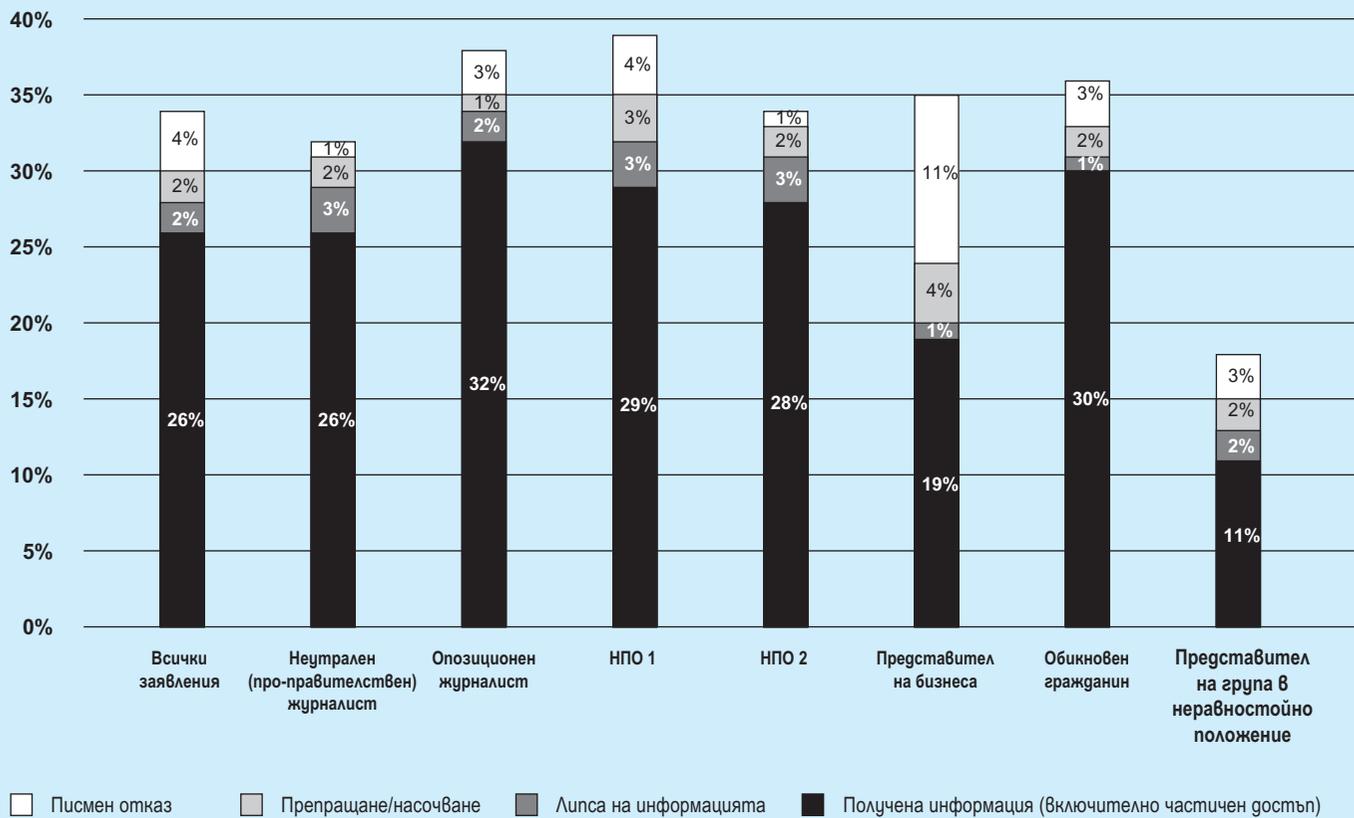
Във всяка една страна, в която се провеждаше проучването, бяха избрани седем заявителя, които да представляват различни групи от хора. Целта бе да се провери дали правителствените органи в тези страни третират всички заявителя еднакво.

Във всяка страна избраните заявителя включваха двама журналисти (единият про-правителствен или неутрален, другият - от опозиционна медия), бизнесмен, двама представители на неправителствени организации (НПО), представител на група в неравностойно положение и човек „без установима принадлежност“ или „обикновен човек“. Заявителите се идентифицираха чрез бланките, които използваха (за медиите, бизнеса и НПО представителите), чрез личното си представяне или чрез имената си, в случая на представителите на групи в неравностойно положение. Изследването показва значителни и трайни несъответствия в третирането на лицата според групата, към която принадлежат. Наистина, институциите често изглеждаха по-чувствителни към идентичността на заявителя, отколкото към съдържанието на заявлението.

Журналистите и НПО представителите получаваха повече информация от представителите на бизнеса или на групите в неравностойно положение. Журналистите, НПО представителите и „обикновените хора“ получаваха информация в отговор на 26-32 процента от подадените от тях заявления. Представителите на бизнеса получаваха информация в отговор на средно около 19 процента от подадените заявления, а представителите на групите в неравностойно положение на едва 11 процента от подадените заявления.

Представителите на групите в неравностойно положение се справяха значително по-зле, отколкото други заявителя. Въпреки че хората от тези групи бяха по-склонни да правят устни запитвания - които често не биваха приемани - проучването показва, че те също така са се справили по-лошо, дори когато заявлението е било успешно подадено: само 11 процента от *podagenite* заявления водят до предоставянето на информация (сравнено със средните 26 процента от всички подадени заявления).

Графика 25: Съобразяване с принципите на свобода на информацията според типа заявител, като процент от всички заявления



Анализът се основава на данни от 12 държави

Представителите на бизнеса получаваха значително по-голям брой писмени откази от други заявители - 11 % от подадените заявления или почти три пъти повече от следващия резултат от 4 % за НПО-та. Бизнесмените получиха и повече мълчаливи откази - общо 61 процента от подадените заявления, значително по-висок резултат от 51 %, който е средният за това проучване.

Журналисти, представители на НПО и обикновени граждани: редовни клиенти

В последвалите интервюта със служителите стана ясно, че журналистите и представителите на гражданското общество се възприемат от институциите в много страни като естествени заявители на информация от правителството. Държавните служители са свикнали да получават заявления за функциите и политиките на правителството от тези клиенти, което обяснява техния добър резултат. Държавните служители също са свикнали на заявления от обикновени граждани, без връзки с някаква институция, засягащи само информация от личен интерес за тях - тези хора обикновено не се възприемат като влиятелни или враждебни. Това обяснява защо хората без принадлежност към някоя от групите получаваха резултати в съответствие с определените стандарти сравнително често.

Представители на бизнеса: подозрение и учтиви откази

Сравнително ниският процент на получената информация от бизнес представителите във всички страни бе учудващ резултат. Обяснение за това може да бъде фактът, че те подаваха заявления с широк обхват от теми, които обикновено не се отнасяха до бизнеса им. Такива заявления изглежда предизвикваха подозрения. Например, в отговор на заявление за броя на смъртните случаи във въоръжените сили, подадено във всички шест европейски държави, от общо 12 заявители, бизнес заявителите в Армения и Франция бяха потърсени от министерството за по-нататъшно разяснение на заявлението. Никой друг не бе потърсен. Във Франция вторият заявител, който поиска същата информация, не получи никакъв отговор, а в Армения - получи търсената информация.

Това е обезкуражително, тъй като представителите на бизнеса имат полза от прозрачността на правителството. Наистина, в страни с установен режим за достъп до информация, бизнес секторът е често важен потребител на правителствена информация, особено относно обществени поръчки и договори. Тези заявления от своя страна допринасят за климат на прозрачност, който намалява корупцията в управлението, като създава изисквания за равнопоставеност. В настоящото проучване обаче, въпроси, свързани с честността на управлението, рядко предизвикваха отговор. Например бизнес заявителите

те, както и представителите на групите в неравностойно положение в шест европейски страни, поискаха имотните декларации на министрите, но само в Румъния тази информация бе предоставена (на двамата заявителя).

Критериите за избор на представители на бизнеса включваха те да са управители или старши служители в малък до среден бизнес, за предпочитане такъв, който работи с правителството. Например в Испания бизнес заявителят бе собственик на компания за консумативи и логистични услуги (от консултантски услуги до склад и транспорт) за испански предприятия. Писмен отказ се получи, в отговор на заявление до Агенция за териториално планиране и околна среда в Мадрид, за броя на разрешителните за строеж, за отхвърлените молби за издаване на разрешителни и за причините за отказите от Автономен регион Мадрид от 1994 г. насам. Според отказа, заявителят не може да получи информацията, без да демонстрира интерес. Другият заявител, който подаде същото заявление, бе препратен към друга структура на същата институция, но не получи информацията. Като цяло, заявителят от бизнеса в Испания получи информация в отговор на само пет процента от заявленията си, в сравнение със средните 17 процента за всички заявителяли и 40 процента за един от НПО заявителялите.

Представител на групите в неравностойно положение: отказано право да знам

Представителите на групите в неравностойно положение бяха най-лошо третирани според резултатите на това проучване, както като цяло, така и в повечето отделни страни (виж: Таблица 11).

Общият брой на правомерните отговори бе само 18 процента от подадените от представителите на групите в неравностойно положение заявления, в сравнение със средните за другите заявителяли (без да броим тези, от групите в неравностойно положение) 35 процента. Както бе вече отбелязано в този доклад, не само количеството, но и качеството на отношението към заявителялите се променяше.

Отчасти лошите резултати на представителите на групата в неравностойно положение може да се дължат на това, че тези заявителяли, които включват неграмотни и инвалиди в някои страни, подаваха по-голям брой устни заявления от другите. Устните заявления по принцип са по-трудни за подаване и по-често получават устни откази, отколкото писмените заявления (и по-рядко водят до писмени откази). Въпреки това, веднъж подадени, устните заявления водеха по-често до предоставянето на информация, ако сравним получената информация в 28 процента при устни запитвания, с 24 процента при писмени заявления. Представителите на групата в неравностойно положение обаче, получиха значително по-нисък процент на съответствие при успешно подадени заявления,

Графика 26: Южна Африка – различно отношение към различните заявители

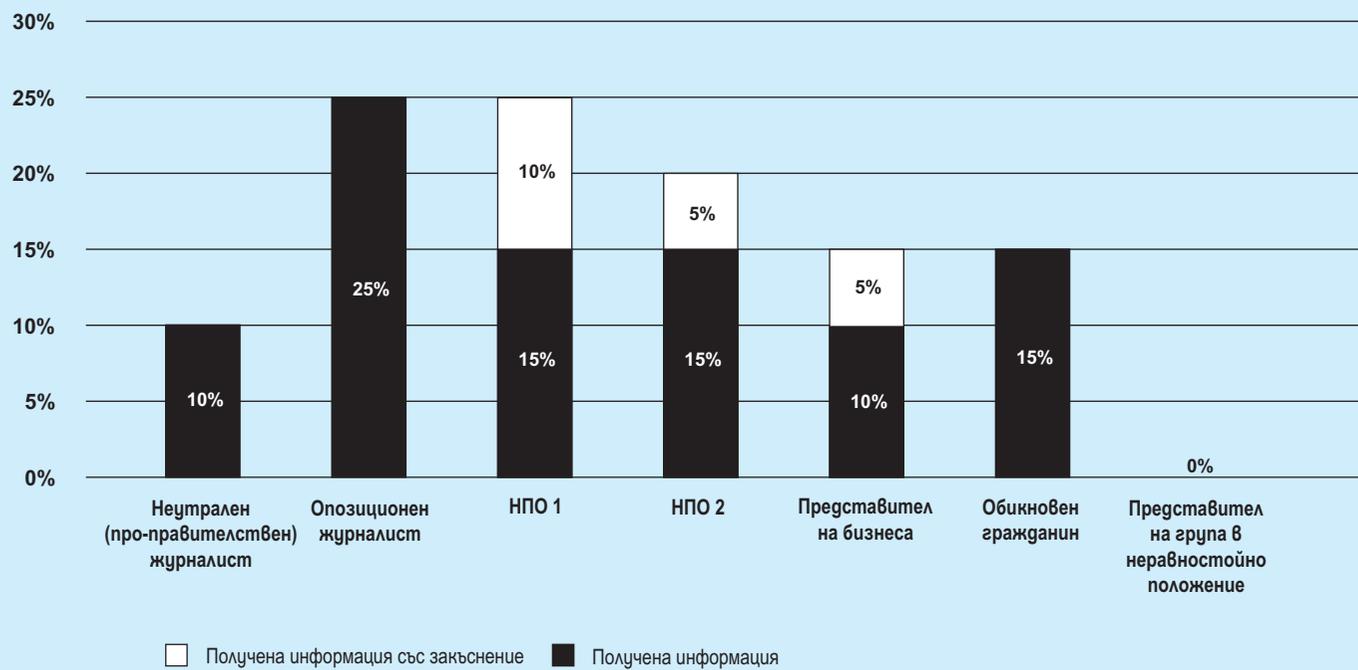


Таблица 11: Информация, получена от заявители от неравностойна група, в сравнение с групи заявители

Държава	Заявитель от група в неравностойно положение	Средна стойност на получената информация за страна	Най-много получена информация/заявитель	Получена информация от заявител от неравностойна група
Аржентина	Млада жена с ниски доходи от провинция Мендоза.	17%	30% журналист от опозицията	0%
Армения	С физически увреждания (в количка).	51%	80% НПО 1	35% (най-малко информация бе получена от бизнеса - 30%)
България	Жена от ромски произход (работи с фондация "Романи Бах"; представи себе си индивидуално).	46% (и 2% частична информация)	70% (и 5% частична информация) журналист от опозицията	10% (и 5% частична информация)
Чили	Член на местната Мапуче общност	17%	35% "обикновен гражданин"	10% (НПО 1 не получи никаква информация - 0%)
Франция	Жена от арабски произход	21%	30% (дватама журналисти)	5%
Гана	56-годишна, необразована жена от покрайнините на град Акра.	7%	15% про-правителствен журналист	10% (най-малко информация бе получена от "обикновения гражданин" - 0%)
Кения	Член на нубийската общност в Кибера, Найроби. (Нубийците, които са повече от 100 000, са жертва на дискриминация, отхвърляне и нарушаване на човешки права.)	17%	35% НПО 1	5%

Таблица 11: Информация, получена от заявители от неравностойна група, в сравнение с други заявители

(продължение)

Държава	Заявител от група в неравностойно положение	Средна стойност на получената информация за страна	Най-много получена информация/заявител	Получена информация от заявител от неравностойна група
Македония	Албанска етническа група (мъж).	16%	30% (НПО 1 и про-правителствен журналист)	0%
Мексико	Местен 33-годишен мъж от Тлалчичилко, Веракруз, Мексико.	25%	47% ("обикновен гражданин")	11%
Нигерия	Неграмотна жена.	1%	5% (журналист от опозицията и НПО 1)	0%
Перу	43-годишен чернокож мъж.	23%	45% про-правителствен журналист	4%
Румъния	25-годишен мъж от ромски произход.	44% (и 4% частична информация)	70% ("обикновен гражданин")	30% (и 5% частична информация)
Южна Африка	Неграмотна, възрастна, чернокожа жена.	13%	25% (журналист от опозицията)	0%
Испания	Ром, който работи като социален работник с ромски семейства (представи себе си индивидуално).	17%	40% (НПО 2)	0%

което показва, че дори и ако дискриминацията от страна на институцията играе роля в момента на контакт, когато заявителят физически е в присъствието на служител от институцията, това вероятно не е единствената възможност за служителите да избегнат третирането на хора от уязвими групи по еднакъв начин.

Освен че получиха по-малко информация в отговор на подадените заявления - 11 процента, сравнени със средните 26 процента за всички подадени заявления - заявителите от групата в неравностойно положение получиха висок процент неадекватни отговори, шест процента от подадените заявления, което е два пъти повече от средната стойност за това изследване - три процента от всички подадени заявления.

Резултатите от проучването показват, че държавните служители са често по-загрижени за това *кой* търси информацията, отколкото *какво* се търси.

Дискриминация от какъвто и да е вид е неприемлива. Дискриминацията при предоставянето на обществени услуги и упражняването на човешки права е сериозен проблем, за чието разрешаване и предотвратяване всяко правителство трябва да предприеме спешни мерки. Дискриминация на правото на достъп до информация е особено сериозен проблем, тъй като информацията е необходима, за да се защитават други права - притежаването на информация може да даде възможност на маргинализираните групи да вземат правата си в свои ръце.

Препоръки:

- Националните и местните законодатели трябва да приемат закони и наредби,² които да гарантират на всеки достъп до информация, съхранявана от правителствени органи и институции, изпълняващи обществени функции.
- Националните правителства трябва да изяснят на длъжностните лица, държавните служители и целия съответен състав в публичните институции, че дискриминация в третирането на заявителите и предоставянето на информация е неприемлива и ще доведе до дисциплинарни и дори правни последствия.
- Гражданските организации трябва да наблюдават практиките на свобода на информацията, да проверяват подозрителни случаи на дискриминация, да завеждат дела в случаи на установена дискриминация и да търсят налагането на наказанията, предвидени в антидискриминационните закони.

² Тези препоръки се отнасят до законите. Правителствата могат да спазят тези препоръки и чрез допълването им с други норми и регулации, с цел да подсиgurят пълно изпълнение на правото на информация.

4.2 Рутинни, трудни и чувствителни: резултати по видове заявления

Не е изненадващо, че сложни, разнообразни заявления понякога получават отговор по-неохотно или по-бавно от лесните, рутинни заявления. Опитът също показва, че институциите понякога са резервирани към политически чувствителни заявления, като такива относно текущи обществени скандали, дори когато информацията безсъмнено попада в обхвата на законите за свобода на информацията.

За да се определи ефекта от съдържанието на заявленията за информация върху отговорите, въпросите, включени в проучването през 2004 г., бяха избрани според три различни категории:

Рутинни заявления (30 въпроса за страна, всеки подаден два пъти). Рутинните заявления са тези, за които отговорите трябва да са лесно или автоматично достъпни, които се отнасят до всекидневната работа на институцията. Четири от тридесетте рутинни заявления бяха регионално определени, а 26 бяха формулирани от всеки национален екип, някои - след консултация с местните заявители.

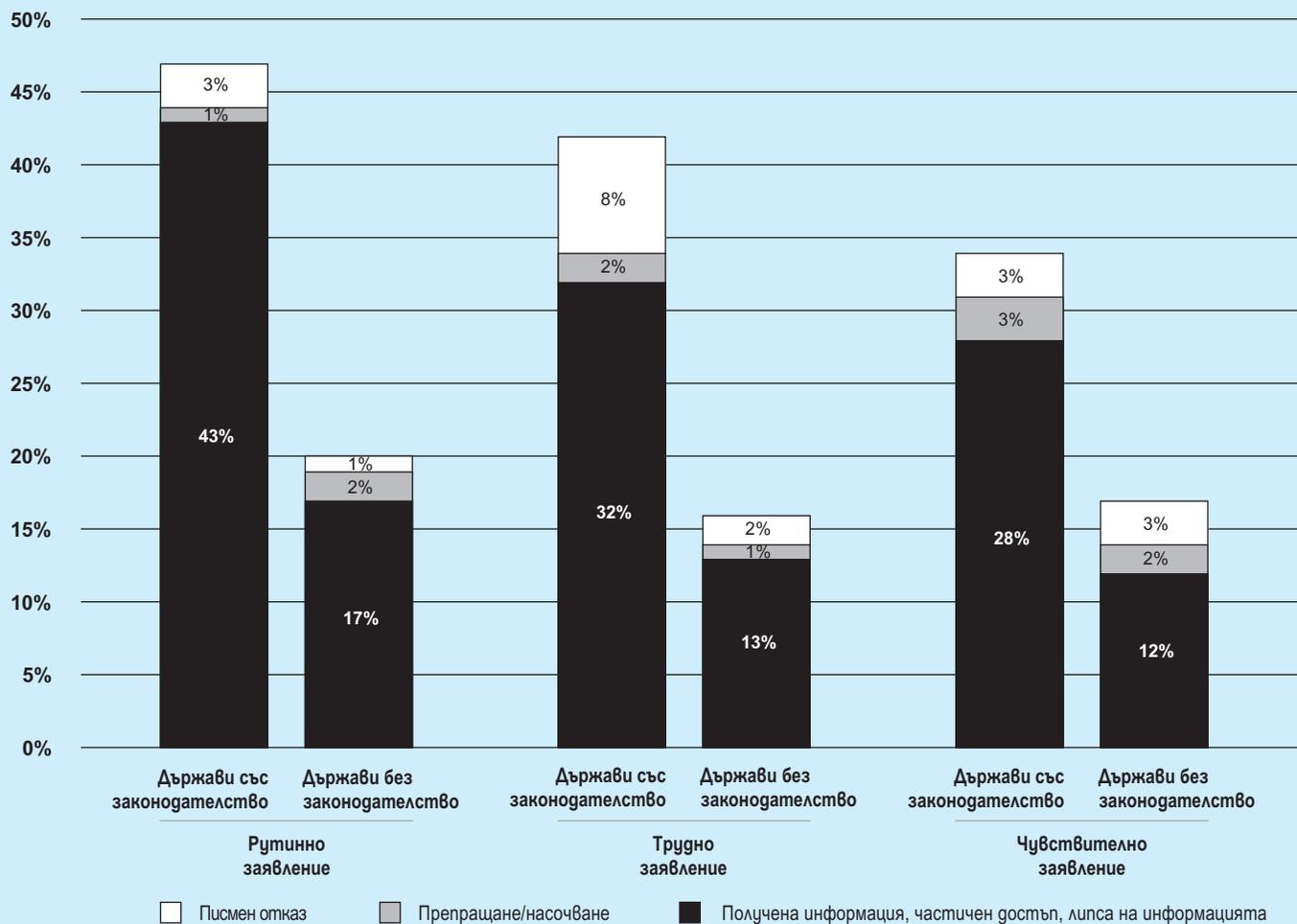
Трудни заявления (25 въпроса за страна, всеки подаден два пъти). Трудните заявления изискваха търсене или събиране на документи, за да бъде отговорено задоволително. Пет от трудните заявления бяха регионално определени, а 20 - от всеки национален екип.

Чувствителни заявления (15 въпроса за страна, всеки подаден два пъти). Чувствителните заявления можеха да бъдат политически или културно провокативни. Те не бяха за информация, която би могла законно да бъде ограничена за достъп, въпреки че служителите понякога прибегваха до ограниченията, за да избегнат даването на отговор. Пет чувствителни заявления бяха регионално определени, а 10 бяха формулирани от всеки национален екип.

Въпреки че тази класификация е неизбежно субективна, тя дава една структура за формулиране на заявления и спомогна за проверка на въздействието на съдържанието при подаването на заявленията.

Повече информация бе предоставена в отговор на рутинни заявления, отколкото на трудни заявления, а в отговор на последните бе дадена повече информация, отколкото на чувствителни заявления: 29% от рутинните заявления доведоха до предоставяне-

Графика 27: Резултат по видове заявления според наличието на законодателство през 2004 г.



то на информация, в сравнение с 19% при трудните заявления и 17% чувствителни заявления. Тези резултати потвърждават получените такива от пилотното проучване през 2003 г. (виж: Графика 28), когато също бе установено, че е по-вероятно да се отговори на рутинни заявления, отколкото на трудни или чувствителни.

Както показва Графика 27, в страни със закони за свобода на информацията рутинните заявления е най-вероятно да получат отговор - в 43% от заявленията се получи резултат, водещ до предоставянето на пълен или частичен достъп или на правдоподобен отговор, заявяващ, че институцията не разполага с информацията. Тази стойност се противопоставя на 32 процента отговори при трудните, и 28 процента - при чувствителните заявления.

Частична информация бе получена само в страните със закони за достъп до информация и само в отговор на трудни или чувствителни заявления. Частична информация бе получена в отговор на 1.6% от трудните заявления, в страни със закони за свобода на информацията, и на 2.3% от чувствителните заявления.

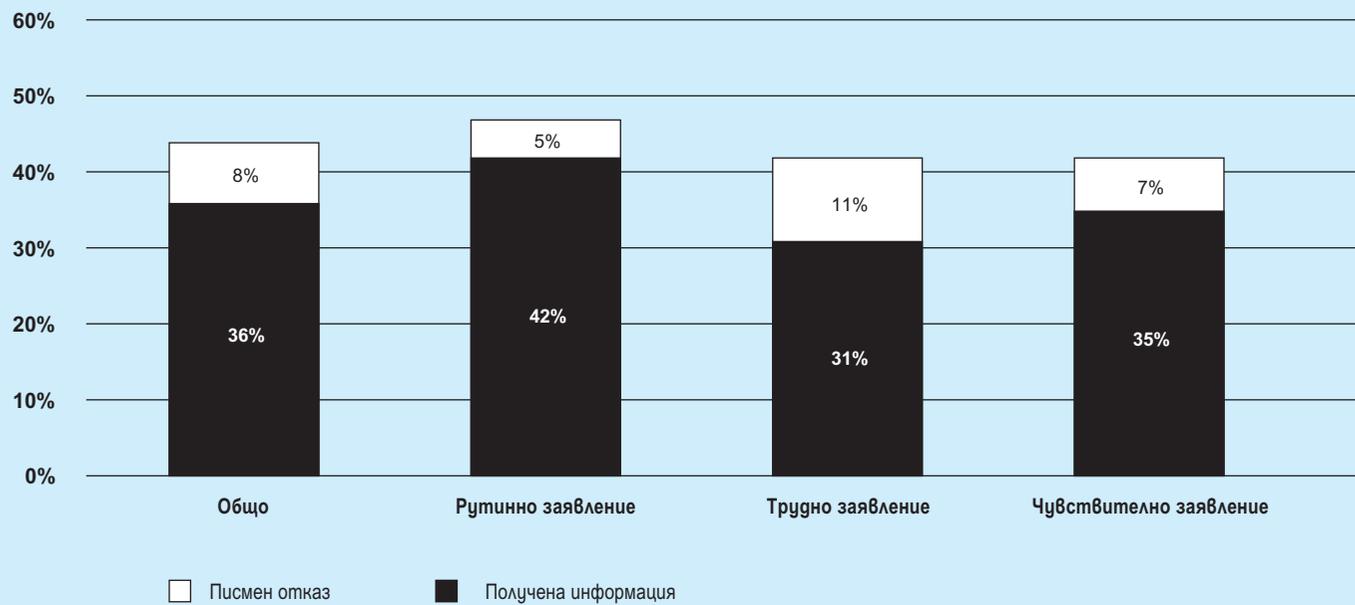
Най-големият процент на писмени откази бе в отговор на трудни заявления, общо 5% за трудните заявления, в сравнение с 2% за рутинните и 3% за чувствителните заявления.

В страни със закони за достъп до информация, осем процента от трудните заявления получиха писмени откази, а рутинните и чувствителните получиха по три процента. Може би изпращането на писмени откази е начин да се избегне отговора на сложни заявления, въпреки че това не бе посочено никога като причина в основанията за отказ (виж: Глава 3 за повече информация относно писмените откази).

Резултатите са изненадващи с това, че рутинните заявления не извличат много повече информация от трудните или чувствителните заявления. Това, че разликата не е голяма, показва, че държавните служители изразходват малко време в наблюдение на съдържанието на заявленията: заявленията се третират еднакво (или еднакво лошо), независимо от темата, която засягат. Въпреки че понякога на заявителите бе казвано (както устно, така и писмено), че информацията е „класифицирана“ или бяха разпитвани защо искат тази информация, резултатите не показват системно ограничаване на базата на съдържанието (наистина, предоставянето изглежда зависи повече от идентичността на заявителя, както бе отбелязано по-горе). Тези резултати показват, че препятствията за достъпа до информация са причинени по-често от неуредици във вътрешните процедури и управлението на информацията, отколкото от секретността.

За трудните заявления може да е необходимо повече време за обработка и законите в повечето страни позволяват удължаване на срока. В това проучване такова удължаване бе поискано само в един случай (виж: Секция 4.3. за повече информация относно срокове и удължаване на срока). В България например, на едно трудно заявление за информация бе отказано, тъй като събирането на информацията изисквало много работа;

Графика 28: Резултати по видове заявления през 2003 г.



Резултати от пилотното проучване, проведено през 2003 г.

българският закон не предвижда отказ на такова основание и би следвало да бъде поискано удължаване на срока.

Препоръки:

- Всички заявления за информация трябва да бъдат третирани еднакво; не трябва да има дискриминация на заявления, заради тяхното съдържание, с изключение на случаите, когато заявлението е особено сложно и ако законът предвижда да се приложи удължаване на срока за събиране на необходимата информация.
- Рутинна информация - копия на редовни доклади, информация за основни функции на обществената институция, индекси на съхранявани записи и друга информация, която законите задължават да бъде разпространявана активно - трябва да бъде лесно и незабавно достъпна от страна на обществените институции, в отговор на заявление за информация. Публичните институции трябва да наблюдават заявленията, за да определят вида информация, която редовно се търси от обществото и за да осигурят лесния достъп.
- Правителствените органи трябва да вземат предвид публикуването на отговорите на заявления на страницата на институцията, така че всички следващи заявители да имат достъп до информацията. Тази добра практика е задължителна по силата на някои закони, като мексиканския например, който изисква отговорите на често задавани въпроси да бъдат публикувани на страницата на институцията.³

³ Федерален закон за прозрачност и достъп до информация (2002 г.), Мексико, Член 7.XVII.

4.3 Навреме или никога: срокове и късно получена информация

За всяка страна, участвала в това проучване, бе установен срок, в който полученият отговор се категоризира като „навременен“. Това бяха или времевите граници, определени от съответните разпоредби на националния закон, или срок, определен от националния екип, при липсата на еднозначно местно законодателство. За определянето на сроковете бяха взети под внимание общите практики по административния закон и предложените срокове в други проектозаконови. Само отговори, които бяха получени навреме, бяха отчетени като правомерни за целите на това проучване.

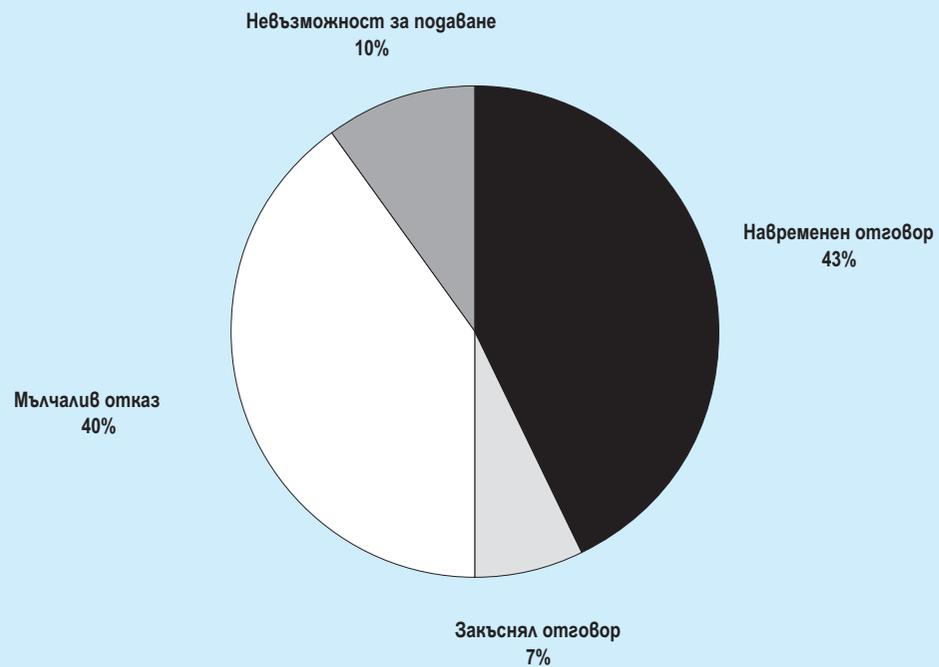
Бе определен и втори период, в който отговорите бяха класифицирани като „късно получени“. Това обикновено бе период от 10 работни дни (виж: Таблица 12). Целта на втория период бе да се обхване информацията по бавните отговори. Тази секция изследва тези резултати и се опитва да определи добрите практики и проблемите, които се отнасят до сроковете. Във всички други секции на този доклад, късните отговори бяха отчетени като мълчаливи откази - в точно съответствие с правния статус на късно получените отговори в страни със закони за свобода на информацията.

Ако националният закон позволява на публичните институции да удължават срока на отговор и ако властите се възползваха от тази възможност, това бе отбелязвано в базата данни на проучването. Стандартът, който прилагаме, бе: ако бъде поискано удължаване на срока и се получи отговор в срока, определен от закона, или в приемлив срок при липсата на закон, тогава отговорът се отчита като резултат, в съответствие със законодателството и принципите в областта.

Навреме или никаква информация

Общият опит от това проучване бе, че отговорите или се получаваха навреме, или въобще не се получаваха. Общо 43 процента от заявленията получиха някакъв отговор, в сроковете, определени от закона или приложени за целта на проучването. Други 50 процента не получиха никакъв отговор или защото заявителите не успяха да подадат заявленията (10 процента), или защото институцията запази мълчание (40 процента). Останалите седем процента бяха отговори, които пристигнаха в късния период, който бе определен във всяка страна. От всички подадени заявления, на пет процента бе предоставена информация късно.

Графика 29: Навременни и закъснели отговори, мълчаливи откази



* За по-добра сравнимост данните са претеглени

Анализът се основава на данни от всички подадени заявления в 14 гръжави

От отговорите, които не бяха получени навреме, някои пристигнаха поразително късно. В Аржентина например, най-късният отговор дойде доста след затварянето на базата данни за проучването - на 10 декември 2004 г., приблизително шест месеца след подаването на трудните заявления. Освен това, отговорът бе непълен. Службата за социално развитие за град Буенос Айрес предостави списък на хотелите, с които градските власти са сключили договори за настаняване на бездомници и хора с ниски доходи, но не предоставиха информация за средния брой на хората за стая във всеки хотел, което също бе поискано.⁴

Международни стандарти за времевите рамки

Когато определят сроковете за отговор на заявления, законодателите трябва да търсят баланса между общественото право да се получи информация колкото се може по-бързо и всекидневните задължения на обществените институции. Препоръката за достъп до официални документи на Съвета на Европа предлага „заявленията за достъп до официален документ да се разглеждат без отлагане. Решението трябва да се вземе, събщи и изпълни в срока, който може да е определен предварително.“⁵

В глобален план сроковете варират от незабавен или близък до незабавния отговор (Шведският закон за свобода на пресата изисква поисканият документ „да бъде произведен веднага или възможно най-бързо“⁶) до 30 дни (Канада, Индия, Ирландия и Южна Африка). Средното време за отговор в световен план в момента е под 15 работни дни.⁷

Много нови закони поставят максимален срок и в същото време насърчават незабавен достъп. Мексиканският закон например постановява, че трябва да бъде изпратен отговор до заявителя, с който да бъде уведомен за решението за предоставяне на достъп „във възможно най-кратък срок, който в никакъв случай не може да бъде по-дълъг

⁴ Асоциацията за граждански права, която проведе мониторинга в Аржентина, отбелязва, че Офисът за обществено развитие в град Буенос Айрес е бил обикновено прилежен и бърз при отговор на заявления и е съдействал на заявителите; явно е отнело продължително време да се събере информацията, в отговор на това конкретно запитване.

⁵ Препоръка на Съвета на Европа (2002)2 относно достъпа до официални документи, Принцип VI.3.

⁶ Закон на Швеция за свобода на пресата от 1776 г., с поправки, член 12.1. Законът има конституционен статут, като дава особена тежест на правото на достъп до информация, включително и на времевите рамки.

⁷ *Правна инициатива* прегледа сроковете на 47 закона по целия свят. От тях, 24 включват срок в работни дни, средно 13.35, а 23 имат времеви ограничения в календарни дни, средно 20.86, което беше преизчислено като 14.6 работни дни; претеглената средна стойност от тези два резултата дава цифрата 14.13 работни дни. С други думи, обществените институции по света имат средно 15 работни дни или три седмици, за да отговорят на запитвания.

от двадесет работни дни.⁸ Този призив за бързи отговори има въздействие върху практиката: Мексиканският федерален институт за достъп до информация обяви, че от 37,732 заявления, подадени до изпълнителната власт през 2004 г., средното време за отговор е 10.8 работни дни, което е около половината от установения срок, и че средното време за всички заявления е 11.4 работни дни.⁹

В това проучване, сроковете в страните, които имаха нормативни актове, варираха от 5 до 30 календарни дни, както е показано в Таблица 12. В другите страни сроковете бяха определени от *Правна инициатива* и нейните партньори, като се съобразихме със съответните административни процедури, отнасящи се до услуги за граждани, както и предложените в проекти на закони за свобода на информацията срокове.

Всички най-добре представили се страни в настоящото проучване - България, Румъния, Армения и Перу - биха отчетели значително по-добро представяне, ако предоставяха информацията по-бързо. Това също е вярно за някои по-малко добре представили се страни като Чили и Испания.

Ако пренебрегнем сроковете, цели 61% от заявленията в Румъния доведоха до предоставяне на информация. Въпреки това, само 49% бяха получени навреме (включително 4% частично предоставена информация) и 12% бяха получени късно, следователно - в несъответствие със законодателството.

В Испания седем процента от отговорите пристигнаха твърде късно, за да бъдат отчетени като съответстващи. Ако включим късните отговори, общо на 24% от заявленията бе предоставена информация.

В Чили 15% от всички заявления получиха отговор след срока. Ако включим късните отговори, по общо 28% от заявленията реално е получена информация. Както бе отбелязано в Секция 2.1., липсата на яснота в съществуващата в Чили правна уредба има негативен ефект върху резултатите, така, както и липсата на административни процедури за разглеждане на заявленията. Ако административният процес отговаряше на правното изискване за предоставяне, тогава Чили щеше да е сред най-добре представилите се страни.

⁸ Федерален закон за прозрачност и достъп до информация (2002 г.), Мексико, член 44.

⁹ Мексикански федерален институт за достъп до информация, Доклад за работа през 2003-2004 г., както е представен на Конгреса, <http://www.ifai.org.mx/informe/Informe2003-2004.htm>.

Таблица 12: Срокове за отговор и удължаване; период за късно получаване, използван в това проучване

Страна	Срок за отговор	Продължение (прилага се само при поискване от институцията)	Период за късно получаване в мониторинга на „Правна инициатива“
Аржентина	В рамките на 10 работни дни (според Федералния декрет и Закона на Буенос Айрес).	Допълнителни 10 дни, ако информацията е трудна за събиране – заявителят трябва да бъде информиран за удължаване на срока (според Федералния декрет и Закона на Буенос Айрес).	Допълнителни 10 дни.
Армения	5 календарни дни	Допълнителни 30 календарни дни, ако работата го налага, заявителят трябва да бъде уведомен в рамките на 5 календарни дни.	Допълнителни 10 работни дни.
България	Във възможно най-кратък срок, но не по-късно от 14 календарни дни, за което заявителят трябва да бъде информиран, че му се предоставя достъп.	Допълнителни 10 работни дни, ако информацията е с голям обем и е необходимо допълнително време за нейното подготвяне; заявителят трябва да бъде уведомен за удължаване на срока до 14 дни.	Допълнителни 10 работни дни.
Чили	10 работни дни (съществуващите законови разпоредби предвиждат 48 часа, 10 работни дни или 20 работни дни, в зависимост от действията, необходими за изпълнение на заявлението).	Удължаването на срока може да бъде половината на оригиналния срок (24 часа, 5 работни дни или 10 работни дни).	Допълнителни 10 работни дни.
Франция	Един месец (след този срок се смята за мълчалив отказ).	Не е уточнено.	Допълнителни 10 работни дни.
Гана	В рамките на 20 работни дни, според изчисления на екипа от проучването (и 2 дни за изпращане по пощата).	—	Допълнителни 10 работни дни.
Кения	20 работни дни.	—	Допълнителни 10 работни дни.
Македония	20 работни дни.	—	Допълнителни 10 работни дни.

Таблица 12: Срокове за отговор и удължаване; период за късно получаване, използван в това проучване

(продължение)

Страна	Срок за отговор	Продължение (прилага се само при поискване от институцията)	Период за късно получаване в мониторинга на „Правна инициатива“
Мексико	Федерален закон: във "възможно най-кратък срок, който в никакъв случай не може да е по-дълъг от 20 работни дни," институцията трябва да информира заявителя за решението да предостави достъп, който трябва да е в рамките на други 10 работни дни (Член 44). Закон на град Мексико: заявителят трябва да се информира в период от 10 работни дни и информацията трябва да се предостави до 10 дни, след плащане на таксите от заявителя (Членове 44 и 45).	Допълни 20 работни дни при сложно заявление. Не се предвижда от закона.	Допълнителни 10 работни дни (след първоначалните 20 дни). Допълнителни 10 работни дни (след първоначалните 10 дни за информиране на заявителя).
Нигерия	15 дни.	—	Допълнителни 15 работни дни.
Перу	7 работни дни (според Член 116).	В рамките на допълнителни 5 работни дни "при изключителни случаи, когато търсената информация е необичайно трудна за събиране, заявителят трябва да бъде уведомен в рамките на първите 7 работни дни (Член 116).	Допълнителни 10 работни дни.
Румъния	10 работни дни (законът не уточнява работни или календарни дни; проучването използва работни дни, тъй като това дава по-дълъг срок).	Максимум 30 работни дни (от датата на регистриране на заявлението, т.е. 20 допълнителни работни дни); заявителят се информира в рамките на 10 дни.	Допълнителни 10 работни дни.
Южна Африка	В 30 календарни дни заявителят трябва да бъде информиран за решението за достъп.	Допълнителни 30 календарни дни за сложни/обемни случаи; заявителят трябва да е информиран през първите 30 дни.	Допълнителни 30 дни.
Испания	15 календарни дни (административното законодателство предвижда 3 месеца за административна информация; 2 месеца за информация за околната среда).	Не е уточнено.	Допълнителни 15 календарни дни

Таблица 13: Късни отговори като процент от всички заявления (14 страни)

Държава	Получена информация	Частичен достъп	Информацията не се съхранява	Непълна информация	Препращане	Писмен отказ	Общо
Румъния	12%			1%	3%	4%	20 %
Чили	11%		1%	2%	1%		15%
Армения	13%					1%	14%
България	5%	1%		1%		4%	11%
Аржентина	7%			3%	1%		11%
Испания	6%					1%	7%
Перу	5%			1%			6%
Южна Африка	3%			1%			4%
Гана*	2%					2%	4%
Мексико*	3%						3%
Франция	1%			1%			2%
Кения						1%	1%
Македония	1%						1%
Нигерия							0%

* Коригирани данни за Гана и Мексико

Бележка: Тази таблица включва всички късни отговори, независимо дали те съответстват на закона или не. След оценка, всички късни отговори навсякъде в този доклад бяха класифицирани като мълчаливи (и оттук като несъответстващи на закона). Ако институциите бяха спазили определените срокове, много от тези заявления биха били в съответствие със закона за достъп. Други, като например резултатите от непълните отговори, биха останали в групата на отговорите, несъответстващи на закона.

Специфични за държавите въпроси относно сроковете

Армения: кратките срокове може да работят

Тъй като сроковете в Армения са много кратки - пет календарни дни, бяха допуснати два дни във всяка посока за пощенските услуги (които са надеждни, но бавни). Още две седмици бяха отпуснати за преброяване на закъснелите отговори.

В Армения 14% от запитванията доведоха до закъснели отговори, от които 13% (18 отговора) бяха предоставяне на информацията, а един процент (две запитвания) доведоха до писмени откази. Законът дава право на удължаване до 30 календарни дни за отговор на сложни запитвания, но в нито един случай обществените институции не се възползваха от него.

По време на фазата на интервютата почти всички длъжностни лица се оплакаха, че сроковете са били неразумни и нереалистични. Те отбелязаха, че регистрирането и обработването на заявленията отнема време и че е било необходимо да съберат информация в самите институции. Освен това, те се оплакаха, че законът не дава толеранс за пощенските услуги.

Пощенските услуги наистина могат да създадат затруднения и такива проблеми бяха отбелязани. Например отговор от Министерството на финансите до външно лице, с дата 11 май, е бил получен на 17 май. Беше открито обаче, че обществените институции невинаги датират заявленията и отговорите коректно: про-правителствената журналистка подаде с препоръчана поща запитване до администрацията на област Малация-Себастия на 23 април. Не бе получен отговор, и съответно запитването бе отбелязано като мълчалив отказ. Два месеца по-късно журналистката интервюирала управителя на тази област и по време на интервюто попитала защо управителят не е отговорил на нито едно от нейните запитвания. Управителят отговорил, че това било невъзможно. Само два дни след интервюто, журналистката получила отговорите и на двете си запитвания писмено. Но, въпреки че отговорите пристигнали на 22 август, а пликът бил с пощенско клеймо от 20 август, датата на официалния отговор била 19 май.

Пощенските услуги не са единствената причина за закъснелите отговори обаче, тъй като някои от тях са получени по факс или електронна поща, в отговор на запитвания, подадени по същия начин. Например опозиционен журналист отправи запитване към администрацията на област Ереван Аджапняк по факс и отговорът бе получен по факс, но с девет дни закъснение (след изтичането на предвидените пет дни). В друг случай, Министерството на отбраната отговори на запитване, подадено от про-правителствената журналистка, но със седем-дневно закъснение (12 дни след първоначалното заявление). В нито един от тези случаи пощенските услуги не са оказали влияние.

Друга причина за закъснените отговори са проблеми с вътрешните системи на институциите. Понякога лицето, което е отговорно за достъпа до информация, събира информацията и подготвя отговорите навреме, но след това трябва да изчака отговорните длъжностни лица, за да подсигури подписите на официалните писма, които придружават отговорите в Армения. Беше установено, че някои институции се бавят повече от други при отговорите. Централните органи (с изключение на Министерството на отбраната) се вместиха във времевите ограничения, докато повечето закъснели отговори бяха дадени от съдилищата (седем закъснели отговора), следвани от Министерството на отбраната и районните администрации на Ереван, с по пет закъснели отговора. Три закъснели отговора дойдоха от други обществени органи (телевизия или електроснабдяване).

Центърът по свобода на информацията в Ереван, който изпълни това мониторингово проучване, съвместно с *Правна инициатива*, не вярва, че времевите рамки са фундаментален проблем. Най-положителният резултат от това проучване - общо 51 процента от подадените заявления са получили отговор в законоустановения срок от пет дни - показва, че при добро желание, усилие и ефективна организация в институциите, заявленията могат да получат отговор навреме и в съответствие с нормите на действащия закон.

Румъния: конфликтни срокове за отговори и откази

В Румъния има няколко проблема, свързани със закона и практиката, относно броя дни за отговор на заявления. Първо, Румънският закон No. 544/2001 за достъп до обществена информация просто споменава „дни“, без да уточнява дали са календарни или работни. Това означава, че трябва да бъде прилагана системата на Гражданскопроцесуалния кодекс за изчисляване на срокове: първият и последният ден от срока не се взимат под внимание, а ако последният ден не е работен, крайният срок приключва на следващия работен ден. Румънският термин за системата е „zile libere“ (означаващ „свободни дни“) и според нея „10 дни“ означават най-често 12 календарни дни, което всъщност се равнява на нещо между 8 и 10 работни дни. Методологическите норми за прилагането на закона¹⁰ предвиждат работни дни, което е в противоречие със закона. В случай на конфликт, законът има предимство пред вторичното законодателство и румънските съдилища принципно са разрешавали конфликти между двете постановления в полза на закона, а не на подзаконовите норми.

В практиката обаче много държавни служители използват методологичните норми. За целите на това мониторингово проучване, избрахме да използваме 10 работни дни, тъй като това се равнява на по-дългия срок и съответства на текущата практика.

¹⁰ Решение на румънското правителство No.123/2002 за методологическите норми за прилагане на Закон No.544/2001 е публикувано в „Държавен вестник“ на 8 март 2002 г.

Вторият проблем е свързан с изискването на закона отказите да бъдат издадени в срок от само пет дни (Закон 544 постановява в член 7(2): „Отказът да бъде предоставена поисканата информация е основателен и за него следва да бъде дадено уведомление до пет дни, след получаване на заявлението“). Това постановление е едно от малкото по света, които определят различни срокове за отказ на заявленията (друго такова, за което *Правна инициатива* знае, е в Унгария, където срокът е 15 дни за предоставяне на информация и само осем за отказ¹¹).

За целите на това проучване, определихме институциите да отговорят в рамките на пет работни дни с отказ. От седемте писмени отказа, само два - и двата от Градския съвет на Буфтеа - пристигнаха в пет-дневния срок (това бяха два отказа до представителя на бизнеса, където умишлено писмото със заявлението не беше подпечатано от компанията, която заявителя представляваше). В последвалите интервюта става ясно, че в много случаи държавните служители не са наясно с различните срокове за отказ и предоставяне и обикновено целят да дадат отказите в рамките на същите 10 дни, приложими за предоставяне на отговор.

Петдневният срок важи и за препращанията на заявленията в Румъния и беше уважен и в двата случая, когато това се наложи. Насочванията към друга инстанция не са позволени по закон, но когато се случиха след предвидения срок от пет дни, бяха отчетени като закъснения, както и като нарушения; при това проучване имаше четири такива случая.

Остатъкът от закъснените отговори, 20% от всички заявления, представляват 12% предоставена информация и един процент неадекватна информация.

Събеседванията разкриха, че закъсненията са били причинени предимно от блокове в потока на информация в самите институции. Предизвикателството за служителя по информация е, че той или тя трябва да прехвърли заявленията към други държавни служители, които реално разполагат с информацията. В много случаи тези други служители не са запознати със закона за свобода на информацията, нито пък в задълженията им принципно влиза да отговарят на заявления - те обикновено отговарят на запитвания от други служебни лица, но не и от обикновени граждани. Служителите по информация се оплакват от това, че са притиснати между задължения си да спазват сроковете за отговор и липсата на власт да принудят други отдели да им подадат информация. По същия начин, докато служителят по информация не е получил отговор от своите колеги, е невъзможно да се определи дали част от информацията трябва да бъде ограничена и следователно

¹¹ Унгарският закон LXIII за защита на личните данни и публикуване на данни от обществен интерес (1992 г.) в секция 20(1) постановява предоставяне на информацията в най-кратки възможни срокове, но не повече от 15 работни дни, а секция 20(2) постановява, че отказите трябва да бъдат издадени до осем работни дни.

е трудно да се издаде отказ в рамките на по-краткия петдневен срок. В отговор на тези проблеми, някои институции (например Министерството на обществените финанси) са изготвили вътрешни правила, за да подсигурят предоставянето на информация от отделите към служителите по информация в срокове, дори по-кратки от тези, описани в закона, с цел служителите по информация да може да обработи заявлението и да върне отговор навреме. В една или две институции необходимостта служителите по информация да събират информацията също е довела до малко по-бързото ѝ предоставяне при втората вълна на проучването, тъй като те вече са разполагали с нея.

Никоя от институциите в Румъния не е поискала удължаване на срока за отговор по заявление. Дори при сложни запитвания, информацията пристигаше навреме. Като цяло, в Румъния пълен или частичен достъп беше получен като отговор на 49% от заявленията. Румънският хелзинкски комитет смята, че настоящият 10-дневен срок е подходящ, но препоръчва съгласуване на петте дни за отказ на информация с установените 10 дни за предоставянето ѝ.

Кратки срокове

Значителният дял на закъснели отговори в някои страни - в частност Армения (пет дни, 14% закъснели откази), Чили (48 дни по закон, 10 дни по това проучване, 17 процента закъснения), Румъния (10 работни дни, 20% закъснения), Аржентина (10 работни дни, 12% закъснения) и донякъде Перу (седем работни дни, осем процента закъснения) - повдига въпроса дали сроковете не са твърде кратки. В последвалите интервюта беше изразено безпокойство относно сроковете от длъжностните лица, в частност в Армения и Чили.

Също така се провеждат и дискусии на национално ниво, за това сроковете да бъдат удължени, за да се подобри достъпът до информация. В Перу, в момента се дискутира законова поправка, която би увеличила срока от седем на 10 работни дни. В Чили, в проектозакон, предложен от организации на гражданското общество, се предлага срок от 15 работни дни, който би внесъл яснота и би удължил съществуващите срокове. (Затова пък, проектозаконът в Нигерия предлага петдневен срок за отговаряне на заявления, с цел да се подчертае важността и спешността на прозрачността на правителството.)

Правна инициатива не смята, че са необходими по-дълги срокове, поради две причини.

Първо, по-добре представилите се страни в това проучване бяха тези с кратки срокове (по-специално Армения, България и Румъния). Страните с по-дълги срокове не се представиха особено добре. Само Мексико, където длъжностните лица имат 20 работни дни да отговорят на заявление с решение дали да предоставят информация, и още 10

работни дни, за да предоставят самата информация, демонстрира разумно съобразяване с по-дългите срокове. Както беше отбелязано по-горе обаче, държавните служители в Мексико са разработили практика да спазват изискването на закона да отговарят колкото е възможно по-бързо, скъсявайки времената за отговор. Мексиканските държавни служители заявиха при интервютата, че в хода на организирани от правителството обучения, те са били добре информирани за времевите ограничения. В това проучване само три процента от запитванията доведоха до закъснение в предоставянето на информация и нямаше никакви други закъснели отговори. Въпреки първите впечатления, резултатите от Мексико поддържат тезата, че кратките срокове окуражават по-добро подаване на информация.

Второ, държавните служители заявиха в интервютата, че сроковете не са толкова причина за закъснените откази, колкото общата неспособност да се спазват законите за свобода на информацията. Преобладават други процедурни проблеми: качеството на системите за управление на информацията и липсата на яснота по отношение на законовите ограничения. Интервюираните длъжностни лица изглеждаха по-заинтересовани от това да се научат как да спазват съществуващите времеви рамки, отколкото да ги променят.

Удължения на срока

Законите на повечето страни позволяват удължаване на срока, в случай на сложни запитвания за информация, които изискват съставяне на документи, проучвания или анализ (виж: Таблица 12). Позволеното време за удължаване варира от страна до страна, между пет работни дни и 30 календарни дни. Ако някоя институция иска да използва удължаване, обикновено процедурата е да се уведоми писмено заявителя в установения срок за отговор. Въпреки това, при настоящото проучване подобни случаи бяха рядкост. В страните с висок дял на спазване на законите, дори сложните запитвания бяха обслужвани във времевите рамки, ако въобще получеха отговор. В Аржентина, Армения, Румъния и България - всички те позволяват законово удължаване - никоя институция не се възползва от тази възможност, дори когато заявлението за информация беше сложно. В Чили също не бяха поискани удължения. В България едно трудно заявление за информация получи отказ с причина, че извличането на информацията изисква много работа, въпреки че българският закон не предвижда такава възможност за откази.

В Перу, където крайният срок е седем работни дни, имаше само едно искане за удължаване. То дойде от Министерството на отбраната, в отговор на заявление за списък на всички юридически кантори, които са предоставили правна помощ на министерството през 2003 г., и сумите, които са им били платени. Генералният секретар на министерството се свърза със заявителя, за да каже, че трябва да пита други отдели за информацията и

има нужда от повече време. Отговорът беше получен два месеца по-късно, доста след петте работни дни, позволени за удължаване; междуременно заявлението бе определено като мъчалив отказ.

Възможността държавните служители да се възползват от удължаване има голям смисъл в случаи, когато информацията наистина е трудна за събиране.

Препоръки:

- Кратките срокове насърчават правото да знам и окуражават ефективното управление на информацията. Според проучването на *Правна инициатива*, други фактори вероятно са по-критични от сроковете за ефективното приложение на правото на достъп до информация. Където сроковете са кратки, до правителствените органи се изпраща ясен сигнал да поставят приоритети и да уважават правото на информация. По-дългите срокове могат да доведат до бавене или промяна на приоритетите, като се има предвид натовареността на много длъжностни лица. Кратките срокове насърчават ефикасни решения за управление на информацията, включително информационни системи и използване на средства като Интернет страници и публикации за разпространение на информацията, което увеличава и вътрешната административна ефикасност и цялостната правителствена прозрачност.
- Удължаванията са необходими, особено при установяването на нови режими за достъп до информация. *Правна инициатива* препоръчва удължаването да е за период, не по-дълъг от 20 работни дни, и да бъде ограничено до ситуации, в които отделът може да демонстрира реална нужда от повече време, за да събере информацията. Удължаванията са критични в ранните години от приложението на нов закон за достъп до информация, когато системите за управление на информацията са незрели. Институциите трябва да бъдат окуражавани да използват удължаването на срока, когато е необходимо. В същото време, контролните органи (комисии, комисари и т.н) и наблюдаващите групи на гражданското общество трябва да подсигурят приложението на удължаването на срока да не стане рефлексно и безпричинно, тъй като това само по себе си се явява нарушение на правото на информация.

Правна инициатива на Отворено общество

Правна инициатива на Отворено общество е оперативна програма на Институт Отворено Общество, цели дейности по промяна на законодателството, въз основа на защитата на човешките права, и спомага за развитието на правния капацитет за отворени общества по света.

Правна инициатива съчетава правна помощ в съдебни процеси, правно застъпничество, техническа помощ и разпространение на знание, за да осигури напредък в следните приоритетни области: национално наказателно правосъдие, международно правосъдие, свобода на информацията и словото, борба с корупцията, равенство и гражданство. Нейните офиси са в Абуджа, Будапеща и Ню Йорк.

Правна инициатива се управлява от съвет, съставен от следните членове: Арие Найер (председател), Чалока Беяни, Мая Дарувала, лорд Антъни Лестър QC (Queen's Counsel), Хуан Е. Мендес, Диан Орендлихер, Виктор Осятински, Андрас Сахо, Херман Шварц, Кристофър Е. Стоун, Абдул Теджан - Коул и почитаемата Патриша М. Уолд.

Персоналът включва: Джейнс А. Голдстън - изпълнителен директор; Робърт О. Вареник - програмен директор; Заза Наморадзе - директор на офиса в Будапеща; Кели Аскин - старши правен експерт, международно право; Дейвид Бери - старши служител по комуникациите; Сандра Коливър - старши правен експерт, свобода на информацията и словото; Естер Филипини - програмен служител, свобода на информацията и словото; Джулия Херингтън - старши правен експерт, равенство и гражданство; Кейти Маинели - административен управител; Чиди Одинкалу - старши правен експерт, Афика; Дариан Павли - правен експерт, свобода на информацията и словото; Мартин Шонтеич - старши правен експерт, национално наказателно право.

www.justiceinitiative.org

E-mail: info@justiceinitiative.org

Институт Отворено Общество

Институт Отворено Общество работи с цел да построи жизнени и толерантни демокрации, чиито правителства са отговорни пред своите граждани. За да постигне своята мисия, Институт Отворено Общество се опитва да насочи обществените политики към по-голяма честност в политическите, правните и икономическите системи и да пази фундаменталните права. На местно ниво, Институт Отворено Общество прилага набор от инициативи, за да окуражава правосъдие, образование, обществено здраве и независими медии. В същото време, Институт Отворено Общество строи съюзи през границите и между континентите по въпроси като корупцията и свободата на информация. Институт Отворено Общество поставя висок приоритет на защитата и подобряването на живота на хората и обществата, които биват омаловажени.

Икономистът и филантроп Джордж Сорос създава Институт Отворено Общество през 1993 г. като частна оперативна и спомагача фондация, за да подкрепя своите фондации в Централна и Източна Европа и бившия Съветски съюз. Тези фондации са основани след 1984 г., за да помогнат на страните в преход. Институт Отворено Общество разшири дейностите на мрежата на фондациите Сорос, за да обхване САЩ и повече от 60 държави в Европа, Азия, Африка и Латинска Америка. Всяка фондация Сорос разчита на експертизата на съвет, съставен от видни граждани, които определят дейностите в съответствие с местните приоритети.

www.soros.org

Програма Достъп до Информация

Неправителствена организация, основана в България през 1996 година, с основна цел да подпомага упражняването на правото на информация. Тази цел ПДИ постига, като наблюдава и се застъпва за по-добро законодателство и практики в областта на достъпа до информация; предоставя правна помощ и застъпничество в случаи на отказ от информация и в съдебни дела; организира граждански обучения и кампании в областта на достъпа до информация. За своята дейност, ПДИ получи през 2005 година две престижни награди „Темпътън“.

Екипът на ПДИ осъществи подаването, проследяването на заявленията, а също така направи и интервютата със служителите от институциите, включени в това проучване. Това издание на български език беше подготвено от екипа на ПДИ.

www.aip-bg.org
office@aip-bg.org