

# Изпълнение на задълженията на органите на изпълнителната власт по ЗДОИ

(Доклад по социологическо проучване)



София 2001

*Проучването на тема: “Изпълнение на задълженията на органите на изпълнителната власт по ЗДОИ” бе извършено от Програма Достъп до информация (ПДИ) и Агенция за социално – икономически анализи (АСА). Докладът по това проучване се издава в рамките на проект “Подпомагане на практиките по прилагане на Закона за достъп до обществена информация и съдебния контрол” с финансовата подкрепа на Фондация “Отворено общество” – София.*

**Изпълнение на задълженията на органите на изпълнителната власт по ЗДОИ  
(Доклад по социологическо проучване)**

© Програма Достъп до информация, 2001  
д-р Гергана Жулева, (ПДИ), Дочо Михайлов (АСА)

Коректор: Антон Андонов  
Печат: РИК „Коректа“



ПРОГРАМА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ



ФОНДАЦИЯ  
ОТВОРЕНО  
ОБЩЕСТВО  
СОФИЯ

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

ISBN 954-9953-13-0

## Увод

Законът за достъп до обществена информация (ЗДОИ) бе обнародван на 7 юли 2000 година в бр. 55 на ДВ. Този закон урежда едно основно право на гражданите, а именно правото на достъп до информация. Както показва опитът на други страни, приели такива закони, условията за упражняването на това право са няколко. На първо място това е административната подготвеност на задължените институции да осигурят реалния достъп до записите, които те създават и съхраняват; второ условие е необходимостта от публикуване на разяснителни материали - наръчници за правата и задълженията по закона; на трето място са списъци на ограничената за достъп информация и посочване на законовите основания за това; на четвърто място е контролът от страна на ръководителя на институцията за спазване на процедурата по закона, което прави съдебния контрол последна мярка при нарушаване на правата.

Българският закон урежда определени задължения на органите на изпълнителната власт за създаване на условия за ефективно упражняване на правата на гражданите. Създаването на тези условия правят самите институции по-ефективно функциониращи и работещи в услуга на гражданите.

Няколко месеца след приемането на ЗДОИ Програма достъп до информация (ПДИ) издаде и разпространи наръчник по закона за граждани. Съвместно с други неправителствени организации ПДИ подготви наръчници за администрация и журналисти и продължи да провежда обучения, както и да помага на граждани, журналисти и НПО да използват процедурите по закона, предлагайки им безплатна правна помощ. Групите проблеми при прилагането на закона се очертават от случаите, които постъпват при нас. Част от тях се обжалват по съдебен ред. Решенията на съда ще спомогнат за внасяне на яснота по някои от нормите на закона. Що се отнася до задълженията на органите по ЗДОИ, от ръководителите се изисква не само познаване на закона, но и определени действия за изпълнението му.

През декември 2000 година беше проведено пилотно проучване за изпълнението на задълженията на органите по чл. 15 от ЗДОИ. Резултатите от него очертаха етапа, на който се намира администрацията в изпълнение на задълженията си по закона. В същото време резултатите от пилотното проучване спомогнаха за подготовката на по-задълбочено изследване.

Смятахме, че можем да сравним резултатите от проучването с “ежегодната обобщена информация за органите и техните администрации, съдържаща данните по чл. 15, както и друга информация във връзка с прилагането на този закон”, която министърът на държавната администрация е задължен да публикува по чл. 16 на ЗДОИ.

Година и половина от приемането на закона е достатъчно време за реални действия от страна на ръководителите на институциите, свързани с формирането на условия за ефективното прилагане на закона. В същото време вече е налице и търсене на информация по ЗДОИ от страна на гражданите.

Надяваме се, че резултатите от проучването могат да бъдат полезни на институциите за изработване на стратегии и конкретни планове за разрешаването на проблемите.

## Цели и методология

Целта на проучването “Изпълнение на задълженията на органите на изпълнителната власт по ЗДОИ” е да очертае състоянието, готовността и проблемите, които възникват в хода на прилагане на ЗДОИ.

Проучването обхваща всички централни органи на изпълнителната власт, техните териториални подразделения, така както са определени в Закона за администрацията и изброени в регистъра на административните структури. Освен централните органи на изпълнителната власт, бяха обхванати и 100-те най-големи по население общини в България от всичките 262. Аргументът за този начин на подбор бе, че търсенето на публична информация е по-високо в сравнително по-големите общини. Така или иначе 50% от 100-те избрани общини са с население под 32 000 души, което дава възможност за наблюдения и в сравнително по-малки населени места.

С молба за интервю се обърнахме към 364 институции. От тях бяха проведени 303 интервюта, като в останалите случаи е получен “мълчалив” или открит отказ за отговор.

Посетени институции	Населено място			Общо проведени интервюта	Откази
	София	Областен град	Малък град		
Министерства, Държавни комисии, Държавни агенции, Други	17			17	18
Изпълнителни агенции	17			17	5
Областна администрация	2	25		27	2
Общинска администрация	4	27	66	97	8
Териториални подразделения на изпълнителната власт	4	141		145	28
Всичко				303	61

Анкетьорите имаха задача да интервюират служителите, упълномощени по ЗДОИ от ръководителите на институциите, задължени по ЗДОИ. Интервютата са взети от респонденти с различни длъжности. Най-често това са директори на институциите (28.6%), отговарящите за връзките с обществеността (26.9%), главни секретари (15.9%), други експерти (10.3%) и юрист консулти (5.3%). В подготовката на проучването взеха участие Дочо Михайлов, Гергана Жулева, Антон Андонов, Александър Кашъмов, Ивайло Колев, Фани Давидова, Красимира Николова. По доклада работиха Дочо Михайлов и Гергана Жулева, които благодарят на колегите Александър Кашъмов, Фани Давидова и Антон Андонов за бележките и препоръките по текста.

Интервютата бяха извършени чрез стандартизирани въпросници от координаторите на Програма достъп до информация (ПДИ) в страната и представители на Агенция за социално-икономически анализи (АСА) в София. Прочуването е проведено в периода 25 септември - 30 октомври 2001 г.

Докладът е структуриран в четири глави. Първа глава е посветена на интерпретациите и знанието на ЗДОИ. Втора глава поставя това знание в контекста на конкретната организационна готовност и цялостното състояние на институциите. Трета глава е фокусирана върху специфичните практики по ЗДОИ, а четвърта глава представя резюме на препоръките на самите интервюирани служители.

### *Ситуация на интервюто*

Едно от задълженията на органите по чл. 15 от ЗДОИ е да посочат наименованието, адреса, телефона и работното време на звеното, което отговаря за приемането на заявленията за достъп до обществена информация. Работата на нашите анкетьори по откриването на звеното или служителя, който отговаря по ЗДОИ повече приличаше на “разследване”, отколкото на получаване на информация, задължителна за публикуване от органите на изпълнителната власт.

В 46.1% от институциите интервюиращите откриват лицето, което е отговорно за ЗДОИ, без да има нужда от специални консултации с други служители от администрацията. Най-малко “разследвания” за откриване на служителя, задължен по ЗДОИ, са необходими в областните администрации и най-много в централните ведомства и изпълнителните агенции. В резултат на тези “разследвания” в 25.9% от случаите е необходим повече от 1 ден за откриване на респондента. За вземане на интервюто са необходими средно 2 посещения, като най-дълго това става в централните ведомства (2.33 пъти) и най-бързо в общинските администрации (1.63 пъти). Общо 34.2% от институциите искат разяснения по въпросника, като най-често това се случва в териториалните подразделения на изпълнителната власт (ТПИВ).

В повечето случаи въпросникът не се попълва пред интервюиращия (60.1%). Най-закрити в това отношение са централните държавни органи и изпълнителните агенции (82.4%), а най-открити – общинските администрации (52.7%). Все пак субективната оценка на интервюиращите за отношението на служителите към интервюто е положителна: 50.9% споделят, че са приети много добре, 44.0% - добре, и едва 5.2% от анкетьорите смятат, че са били приети лошо от служителите.

### **Интерпретации на ЗДОИ**

На интервюираните бяха предложени 10 категории информация. Те трябваше да преценят дали категориите попадат в обема на понятието “обществена информация” по ЗДОИ или не. Този въпрос нямаше за цел да проверява познаването на закона, а по скоро да установи границите на откритостта. Тези

граница по наше убеждение се формират преди всичко от познаването на нормите, както и от нагласата за откритост на институцията. Ето защо тези въпроси целяха не толкова да разкрият кои институции знаят закона и кои не, а по-скоро да изяснят интерпретациите, които пречат за некомпетентното и ограничаващо достъпа приложение на закона.

## **Проблемността на вътрешната информация**

Първият въпрос относно знанието на закона е затова, кои категории информация подлежат на нормите на ЗДОИ и кои са извън тях. Служителите на институциите бяха помолени да интерпретират ред категории информация и практически запитвания за това дали те следва да бъдат тълкувани по смисъла на ЗДОИ или не. Отговорите не бива да се тълкуват като тест за компетентност, най-малкото, защото законът е твърде нов и служителите нямат достатъчно натрупан опит. От друга страна интерпретирането на това дали една информация е по ЗДОИ или не е знак, както за познаването на закона, така и за нагласата за по-голяма или по-малка публичност на институцията.

Като подлежащи на ЗДОИ интервюираните служители посочват най-често категории информация, които могат да се обобщят като *адресно-справочни и които те са длъжни да публикуват следвайки нормите на чл. 15 на ЗДОИ*. Така например, запитани *кои категории информация трябва да предоставите, следвайки нормите на закона за достъп до обществена информация и кои не*, най-често служителите отбелязват информацията относно *адрес и телефон на служителя по ЗДОИ (93.9%)*, *описание на структурата и функциите на институцията (93.3%)*. Като обществена информация често се определят и такива *справочни видове информация като указания за приложения на нормативен акт (75.7%)* и *информация за приключили търгове (72.6%)*. Задълженията на ръководителя на административни структури по чл. 15 на ЗДОИ включват и периодичното публикуване на “списък на издадените актове в изпълнение на неговите правомощия”. Според определението в член 10 на ЗДОИ актовете на органите са официална обществена информация и достъпът до нея е свободен.

Резултатите от проучването показват, обаче, че *списъкът на издадените актове* се посочва като подлежащ на ЗДОИ едва от 69.2% от институциите. Самите актове на институциите изглеждат още по-секретни - 59.1% от институциите посочват, че те подлежат на ЗДОИ. Прави впечатление, че колкото *по-вътрешна* е информацията по отношение на работата на институциите, толкова по-рядко тя се посочва като *подлежаща* по ЗДОИ и е съответно по-малко достъпна за гражданите. Колкото повече въпросите засягат непосредствената и вътрешна работа на проучваните институции, толкова по-често анкетираните отговарят, че съответната категория информация не се дължи по ЗДОИ. Така например, *констативните протоколи* на институциите се смятат за обществена информация от 44.6% от интервюираните, а протоколите от заседания се разглеждат като обществена информация от 29.7% от институциите. Когато тези заседания са експертни, публичността е още по-ниска (29.3%). На дъното на тази класация стоят такива категории информации като кореспонденции с други органи на властта (23.0%) и командировъчни

заповеди (21.3%). Най-рядко посочвана като подлежаща на ЗДОИ е информацията относно вътрешно-служебни заповеди (12.4%).

**Като цяло логиката в интерпретацията на ЗДОИ е, че не е обществена тази информация, която в най-голяма степен касае вътрешната организация на институциите.**

Тази логика в “четенето” на ЗДОИ личи и от отговорите за това, кои категории информация **не подлежат на разпоредбите на ЗДОИ**. Тук класацията се води от командировъчни заповеди (59.8%) и вътрешно-служебни заповеди (57.0%) – това са отново тези категории информация, които засягат в най-голяма степен вътрешния живот на институциите.

### ***Многозначността на публичността на информацията***

ЗДОИ ясно определя, че администрацията може да реши дали да предостави достъп или не, само до служебна информация, която е свързана с оперативната подготовка на актовете и няма самостоятелно значение. В чл. 13 са изчерпателно изброени и видовете такава информация – мнения и препоръки, изготвени от или за органа, становища и консултации, а също така мнения и позиции във връзка с настоящи или предстоящи преговори. Именно това е кръга служебна информация по терминологията на ЗДОИ, която предполага преценката на упълномощените служителите или ръководителите на институциите. Необходимостта да се вземе решение за предоставяне на достъп по отношение на тези документи не е недостатък на закона. Служителите би трябвало да се ръководят в своето решение от принципа на преобладаващия обществен интерес от узнаване. След издаването на акта всички подготвителни материали би трябвало да бъдат предоставяни за достъп, освен ако не засягат други защитени от закон интереси. Такива решения обаче са свързани с нагласите за служене на обществото и принципа на откритост в работата на институциите.

Средно за петнадесетте изследвани категории информация отговорите “зависи” възлизат на 23.1%. Най-често институциите отговарят уклончиво, когато става дума за информации относно *кореспонденция с други органи на власт* (49.7%) и протоколи – от експертни заседания (43.1%), от заседания (42.2%), констативни протоколи (30.8%).

Тези данни са показателни за високата степен на свобода, с която институциите могат да класифицират едно заявление за достъп до информация по ЗДОИ. От друга страна, гъвкавостта в интерпретирането на разпоредбите сама по себе може да бъде и знак на компетентност. Такъв добронамерен прочит на данните би означавал, че отговаряйки “зависи”, повечето институции по-скоро биха предоставили достъп до *кореспонденция с други институции*, отколкото не биха разрешили това.

Има обаче категории информации, чиято публичност е твърде еднозначна. Така например, трудно би могло да се каже “зависи” за публичната природа на информацията относно проведен конкурс за обществена поръчка. Съгласно

Закона за обществените поръчки, възложителите са длъжни да изпращат цялата информация, свързана с възлагането на обществени поръчки, за вписване в Регистъра за обществени поръчки, който е публичен. Въпреки това 13.2% от институциите отговарят “зависи”, когато са запитани дали информацията относно проведените конкурси следва да бъде предоставяна съгласно ЗДОИ. Има дори 2.7% от институциите, които биха казали “зависи”, дори ако ги попитат за името и служебния телефон на лицето, което отговаря за приемането на заявленията по ЗДОИ.

Като цяло отговорът на заявленията за достъп до информация е твърде често “зависи”. Това е особено тревожно за такива категории информация като *заповеди* (30.2%), *актовете* (30.2%), които са официална обществена информация и подлежат на публикуване.

#### Каре 1: Актове на органите

Актовете на органите на власт се делят на нормативни, общи и индивидуални. Според дефиницията на чл.2 ал.1 от Закона за административното производство по индивидуални административни актове са актовете, издавани от компетентни органи, с които се създават права или задължения или се засягат права или законни интереси на отделни граждани или организации, както и отказите за издаване на такива актове. По силата на една инерция обаче често администрацията смята, че някои видове актове /напр. т.н. вътрешно-служебни /вътрешно-ведомствени/ актове, заповеди за командировка, заповеди за назначаване или за прекратяване на служебно правоотношение/ не попадат в категорията на административните актове.

Противоречивата интерпретация на разпоредбите от ЗДОИ личи и от отговорите на прекия въпрос “*Срещали ли сте практически затруднения, поради неясни или двусмислени разпоредби на ЗДОИ ?*”. Като цяло около една трета (31.3%) от интервюираните служители потвърждават такива затруднения. Най-чести трудности срещат служителите на териториалните поделения на изпълнителната власт (ТПИВ - 30.2%) и централните държавни институции (46.7%), а най-рядко изпълнителните агенции (23.5%) и местната общинска администрация (29.5%). Допускаме, че общинската администрация среща по-малко трудности, поради по-добро познаване на закона, което не е характерно за изпълнителните агенции.

От противоречия в закона се оплакват най-често респонденти, които са на длъжност експерти и началник-отдели, и най-рядко главните секретари. Служители, които са обучавани по закона са по-критични към съгласуваността на разпоредбите на ЗДОИ (36.2%) в сравнение с тези , които не са обучавани (30.2%). Тези данни предполагат, че по-компетентните (по ЗДОИ) служители намират закона за по-противоречив. Проведените допълнителни анализи потвърждават тази хипотеза – респондентите, които са по-критични към закона (7.16<sup>1</sup>) по-често посочват верни отговори в един своеобразен тест<sup>2</sup> за това кои конкретни запитвания са по смисъла на ЗДОИ и кои не.

Според разпоредбите на ЗДОИ, официална е информацията, която се съдържа в актовете на органите, издадени при осъществяване на техните правомощия.

<sup>1</sup> Средна стойност по скала “Практическо знание” от 1 до 20

<sup>2</sup> Въпрос 3 от анекса



Достъпът до тази информация е несъмнено свободен. Данните от проучването показват, че актовете на институциите се интерпретират като подлежащи на ЗДОИ едва от 59.1% от интервюираните, а 9.6% твърдо заявяват, че не трябва да се предоставят.

Конкретните коментари на интервюираните служители по отношение неяснотите по закона са най-често свързани с:

- 1) Неясна формулировка на “служебна информация“ и разграничаване на “служебна“ от “държавна тайна“. Според интервюираните “разпоредбата на чл.11 е твърде разширителна и не конкретизира видовете служебна информация и тяхната защита. Най-чести са коментарите за неяснотата на чл. 9 ал. 2, чл. 12, чл. 13 и чл. 14.

#### Каре 2: Достъп до служебна информация

Достъпът до служебната информация е свободен и определението на служебна обществена информация е достатъчно ясно дадено в чл. 11 на ЗДОИ. Това определение не изисква определяне на понятията “държавна” и “служебна” тайна. Към ограничената за достъп информация, т.е. информация представляваща държавна или служебна тайна, може да бъде отнесена само информация обявена за държавна или служебна тайна със закон. Случаят с дискрецията по чл. 13 не се отнася до информация представляваща, служебна или държавна тайна.

- 2) Няма точна и изчерпателна дефиниция на понятието “лична информация”.

#### Каре 3: Лична информация

Определението на “лична информация” е дадено в пар. 1 на допълнителната разпоредба на ЗДОИ. Тъй като това определение е доста неясно и въвежда понятието “лична информация за юридически лица”, разбираемо е объркването на интервюираните служителите.

- 3) Твърде общо определение на “обществена информация“. Според един от служителите “ чл. 2 , ал. 1 съдържа всичко възможно, което някой може да те попита”.

#### Каре 4: Обществена информация

Определението на “обществена информация” е действително доста неясно, но не и в частта за това, че всеки има право да поиска информация от органите, достъпа до която не е ограничен по закон и е обективизирана на някакъв материален носител, което от своя страна не е “всичко възможно, което някой пита”.

- 4) Няма ясно разграничение между ЗДОИ и Закона за административно обслужване на физическите и юридически лица (ЗАОФЮЛ)

#### Каре 5: ЗДОИ и ЗАОФЮЛ

Разграничението на ЗДОИ и ЗАОФЮЛ е достатъчно ясно, ако се свърже с определението за административна услуга, дадено в чл. 3 на ЗАОФЮЛ, както и с интереса на търсещия информация и документи. По ЗДОИ гражданинът не трябва да обосновава интерес към търсената информация, докато по ЗАОФЮЛ интересът на търсещия трябва да се доказва.

- 5) Неясно заплащане на устна справка според чл. 20, ал. 2 от ЗДОИ (заповед № 10 на МФ от 10.01.2001 г.)
- 6) Неясни срокове. Според някои от служителите, не е ясно дали 14 дневния срок се отнася само за вземането на решение или и за изготвянето на информацията.

#### Каре 6: Срокове

14 дневният срок се отнася до изпращане на решение за предоставяне или отказ на информация. Фактическото предоставяне на исканите документи се извършва в рамките на един месец от получаване на решението за предоставяне на достъп до информация.

Като цяло преобладаващото мнозинство от 73.7% от интервюираните подкрепят необходимостта от създаването на специални наръчници, разясняващи разпоредбите на ЗДОИ. Особено убедени в необходимостта от такива помощни материали, които да улесняват прилагането, са министерствата и държавните комисии (93.3%). Най-често споменаваната организация, предоставяла обучение по ЗДОИ е Програма достъп до информация.

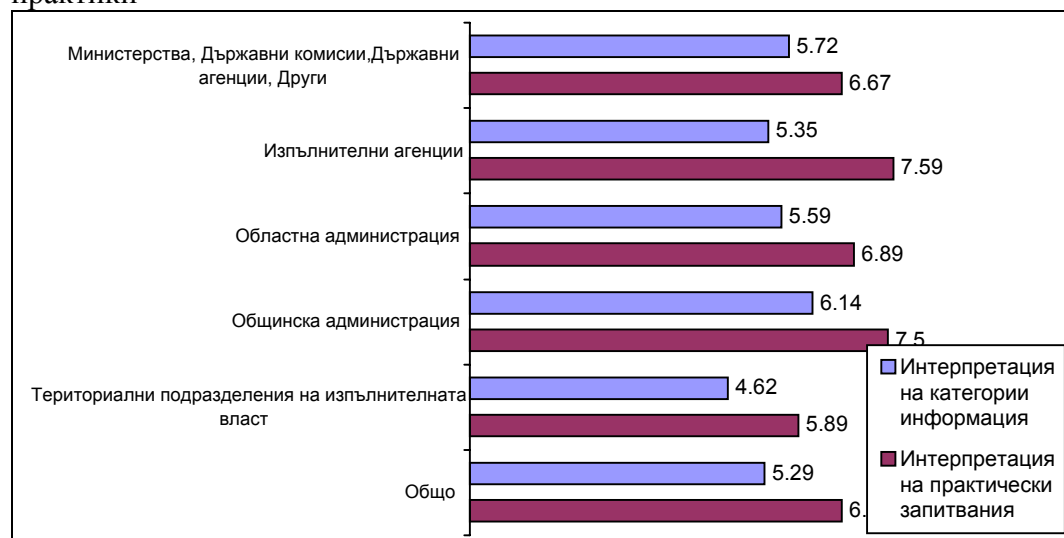
#### *Фактори, влияещи на интерпретацията на ЗДОИ*

По осреднените стойности на скала, включваща 8 категории<sup>3</sup> информация (графика 1) общинската администрация най-често интерпретира посочените категории като публични по смисъла на ЗДОИ, за разлика от териториалните подразделения на изпълнителната власт. Така например 92.7% от представителите на общинските администрации класифицират информацията за приключили търгове като обществена, в сравнение с 76.5% от изпълнителните агенции и едва 53.5% от териториалните подразделения на изпълнителната власт (ТПИВ). Всъщност, данните на тези подразделения идва преди всичко от отговорите на служителите в данъчните служби.

---

<sup>3</sup> Тези категории предполагат най-малко двусмислени интерпретации и са както следва: Актове на институции, кореспонденции с други организации, указания за приложения на нормативен акт, информация за приключили търгове, описание на структурата на администрацията, списък на издадените актове, описание на информационните масиви и име и адрес на лицето, отговарящо за приемане на заявленията.

Графика 1: Осреднени стойности по скали за интерпретация на категории и практики



Подобни са и разпределенията на отговорите “зависи” за това дали дадена категория се интерпретира като обществена информация.

Сравнително голяма част от институциите интерпретират различно въпроса дали актовете са обществена информация. Това е особено характерно за представителите на изпълнителните агенции (41.2%), ТПИВ (35.3%) и най-малко за общинските администрации (19.8%). Както вече бе споменато ЗДОИ не предполага отговори “зависи” по отношение на актовете на институциите, тъй като те са официална обществена информация.

Други обстоятелства които влияят върху “интерпретацията” на информацията по ЗДОИ са големината на населеното място, длъжността на респондента, фактът че служителят е обучаван по закона, както и цялостната организация и състояние на институцията. Така например, най-позитивни са интерпретациите на главните секретари (5.69<sup>4</sup>), работещите в малките населени места (6.04). Институциите, които водят регистър на заявленията по-често интерпретират изредените категориите информация по смисъла на ЗДОИ (5.5), в сравнение с тези, които не водят такъв регистър (5.22). Респондентите, които твърдят, че са преминали обучение по закона макар и незначително (5.37) интерпретират по-позитивно категориите информация в сравнение, с тези, които не са преминали такова обучение (5.32).

Любопитно е, че интерпретацията на разпоредбите е свързана с отношението на респондентите към самите анкетъори в хода на проучването. Така например, ако интервюто е взето веднага (с 1 посещение) откриваме средно 5.5 от 8 категории, които са класифицирани като обществена информация по силата на ЗДОИ. Когато на анкетъорите се е наложило да посетят 8 пъти институцията, за да получат попълнения въпросник, то средният брой на “категориите обществена информация” е вече едва 3. **В този смисъл, интерпретацията на закона е пряко свързана с общата нагласа на откритост и вътрешна организираност на институциите.**

<sup>4</sup> Средни стойности по скала

## *Критерии за класифициране на запитванията по ЗДОИ*

Ние помолихме служителите да интерпретират дали някои хипотетични конкретни запитвания са по смисъла на ЗДОИ или не. Подборът на тези типични конкретни запитвания беше направен от постъпващите в Програма достъп информация (ПДИ) конкретни случаи на отказ от информация. Част от тези запитвания не могат да бъдат разглеждани като запитвания по ЗДОИ, но те произлизат от практиките на институциите, т.е. те характеризират интересите на групата на търсещите информация. При формулирането на конкретните запитвания, поставихме въпроси, отнасящи се както до предоставянето на конкретни документи, така и запитвания, които изискват коментар или мнение на служител.

Такива конкретни въпроси са например “Какъв е бюджета на институцията”, “Кой е финансирал командировка на определен служител”, “Молба за присъствие на заседания на комисия” и други общо 20 подобни въпроса. По тях бе конструиран своеобразен “тест”<sup>5</sup>, който измерва строгостта на практическата интерпретация на заявленията по ЗДОИ.

Този “тест на интерпретацията” предполага няколко критерия за позитивна интерпретация на ЗДОИ: 1) всички конкретни запитвания, които предполагат достъп до **обществена информация на някакъв материален носител**, би следвало да се определят от респондентите по ЗДОИ; 2) запитвания, които се отнасят до **обществена информация, която може да е получила формата на документ, но може и да няма такъв по различни причини** би следвало да се класифицират с отговора “зависи” и 3) такива запитвания, които се отнасят до **прогнози, обяснения, мотивировки и не са документирани**, би следвало да се класифицират от респондентите като “неподлежащи” на разпоредбите на ЗДОИ. (Тук би следвало да отбележим, че на част от приложените запитвания някои от институциите - като например Външно министерство или МВР- би могло да откаже достъп до информация по някои от нормите на ЗДОИ, но така или иначе служителите би трябвало да приемат и класифицират съответното запитване по ЗДОИ).

Интервюираните не класифицират категориите информация на основата на тези критерии. Така например финансирането на командировка на служител еднозначно може да бъде квалифицирано по ЗДОИ, защото всяка една командировка се осъществява на основата на заповед на ръководителя, където се посочва кой поема разходите. Въпреки това обаче едва 53.2% класифицират това запитване по смисъла на ЗДОИ, 26,1% смятат, че това запитване не е по

---

<sup>5</sup> Общо 20-те конкретни запитвания от ВЗ предполагат различен вид верни отговори. Така отговорът “да” е верен ако запитването предполага еднозначна интерпретация като подлежащо на нормите на ЗДОИ (например - Молба за копие от документ”. В други случаи се кодира като верен отговора зависи - ако запитването предполага двузначна интерпретация по закона (например – запитване “По какви причини е уволнен служител на институцията”). Третият вид верен отговор е “Не” , ако запитванията еднозначно не са по силата на ЗДОИ (например запитвания за мотиви от типа на “Защо институцията е направила ремонт на сградата си”. Всички верни отговори са кодирани с “1”, а неверните или липсващите отговори са кодирани с “0”. По този начин максималната сума верни отговори по получената скала “Практическо знание” варира от 0 до 1-ца.

ЗДОИ и съответно 16.3% отговарят “зависи”. Повечето от такива еднозначно публични (според теста) запитвания се интерпретират като такива от около половината респонденти. Позитивно изключение правят данните относно запитването “Имотът X общинска собственост ли е”. Това запитване е интерпретирано по ЗДОИ от 70.8% от респондентите. Относително често като запитване по ЗДОИ се класифицира и въпроса “Какъв е бюджетът на Вашата организация” (63.4%). Има обаче и крайно ниски стойности, като например относно запитването “Какви заплати получават служителите във вашето ведомство”. Въпреки, че за заплатите на държавните служители има твърде разнообразни документи, едва 29.4% от респондентите класифицират това запитване по ЗДОИ.

Каква е тогава интерпретацията и структурата на конкретното практическо знание? Или с други думи, кои са принципите, по които интервюираните класифицират едни ли други конкретни запитвания като обществена информация? Проведеният факторен анализ<sup>6</sup> разкрива, че съществуващата интерпретация е основана на **смесица от емоционални и предметни критерии**. Предложените за оценка общи 20 конкретни запитвания се обединяват в седем различни групи, които свидетелстват за седем различни критерия или начина, чрез които респондентите класифицират дадено запитване по ЗДОИ или не.

Класифицирането на запитванията по ЗДОИ е основано преди всичко на емоционални критерии. Първият от тях<sup>7</sup> личи от обединяването в отделна група (фактор) на запитвания, които изглеждат **язвителни или неудобни** по отношение на институцията. Такива са: Защо институцията е направила ремонт на сградата си; Кой е финансирал командировки; Защо еди кой си служител е уволнен. Общият смисъл на втората група (фактор) е донякъде противоположен на първия. Тук са се обединили сравнително **по-удобни и доброжелателни** запитвания като например за нанесени щети на институцията, за бюджета на институцията, за нейната стратегия и т.н. По този начин първите два критерия изглеждат твърде емоционално натоварени – единият с позитивни, а другият с негативни конотации по отношение на институцията.

Третата група въпроси е по-скоро предметна, отколкото емоционална. Тя обединява въпроси за **вътрешния живот на институцията**. Тук са се групирани въпроси за заплатите на служителите, молба за копие от вътрешни отчети, молба за присъствие на заседание в институцията. Четвъртата група въпроси са също основани на твърде предметен критерии – това са запитвания, търсеци от институцията **разяснения и прогнози**. Останалите три групи въпроси също разкриват предметни критерии в квалифицирането на запитванията като подлежащи или неподлежащо на ЗДОИ. Тези критерии

---

<sup>6</sup> Многомерен статистически анализ, който свежда N-брой променливи (въпроси) до по-малък брой обобщени категории, които обединяват няколко въпроса със сходни отговори. Названието на факторите се определя от общия смисъл на отделните въпроси, имащи най-голямо “тегло” или “дял” в отделянето на фактора като независимо измерение. В случая факторният анализ (анализ на главните компоненти с последваща varimax ротация) изведе 7 независими фактора (групи), които обясняват 58.6% от общата дисперсия. Сам по себе си сравнително ниският дял обяснена дисперсия от сравнително голям брой изведени фактори свидетелства за ниска структурираност на знанието. В анекса е приложена компонентната структура.

<sup>7</sup> Виж компонентната структура на практическото знание, приложена в анекс

обединяват запитвания за *коментари, взаимодействия с други институции* и запитвания за *срокове*.

Като цяло респондентите разграничават запитванията не толкова по смисъла на ЗДОИ, а по-скоро чрез оценка на съдържанието на запитването. Първо служителите възприемат дали запитването е негативно или позитивно по отношение на институцията и след това, какъв е неговият предмет – дали се отнася за вътрешния живот на институцията, дали е свързано с други институции, дали е за коментар или за срок и т.н.

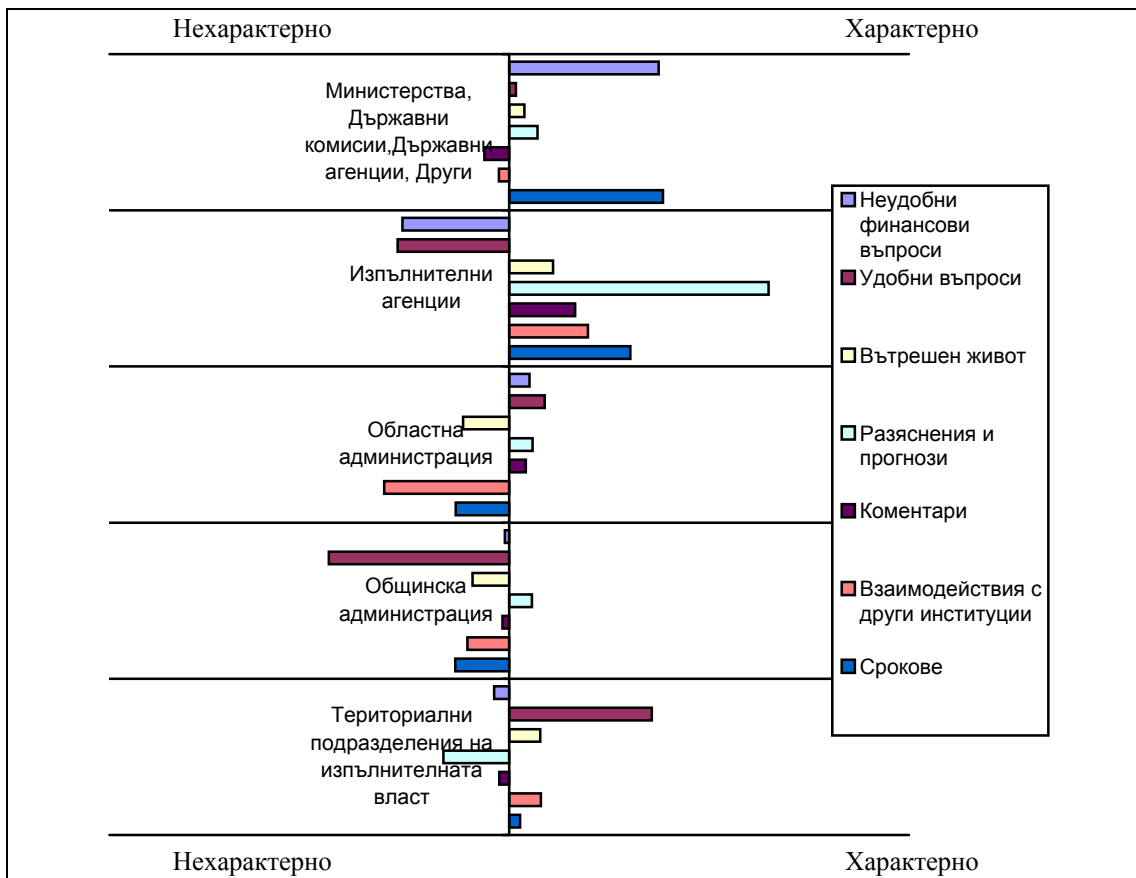
Графика 2 представя<sup>8</sup> начините, по които различните институции възприемат примерните практически запитвания. В дясната половина на графиката са разположени типовете възприятия, които са характерни за съответните институции, а в лявата половина – съответно нехарактерните типове възприятия за съответната институция.

Като цяло институциите възприемат и интерпретират практическите запитвания по твърде различни начини. Централните държавни институции, например, са склонни да възприемат запитванията като “неудобни финансови въпроси” или като въпроси за “срокове”. За изпълнителните агенции запитванията са най-често “разяснения”, а териториалните подразделения възприемат запитванията като интерес към “прогнози”. Изведените 7 начина на възприятия на запитванията в най-малка степен са валидни за общинските администрации, които очевидно възприемат запитванията по свой (може би по-компетентен) начин.

---

<sup>8</sup> Графика 2 представя проекцията на факторните тегла върху различните институции

Графика 2: Типове възприятие на запитванията по институции



Като цяло призмата, през която служителите възприемат запитванията, е емоционално-предметна и е основана в малка степен на добро познаване на закона.

**Служителите като че ли възприемат запитванията като израз на нездрав интерес по даден конкретен въпрос, а не като формална процедура, на която следва да се отговори с решение за предоставяне или отказ.**

Графика 3: Практики по интерпретация



Емоционално-предметните типове възприятия и категоризация на запитванията са твърде естествени и човешки. Не бихме могли да очакваме, че служителите мислят само в нормите на ЗДОИ. В същото време обаче начините, по които служителите категоризират запитванията говорят за недобро познаване на закона. Всъщност, в много от посетените институции служителите споделят, че

“трябва да прочетат закона преди да попълнят въпросника”. Следва да се има предвид, че служителите познават закона най-добре в практиката. Когато запитванията по ЗДОИ са епизодични (за броя на запитванията ще стане дума по-късно) е нормално да откриваме бегло познаване на закона. Както личи от графика 3 позитивните интерпретации са по-характерни за институциите с опит - тези, които са получавали заявления по ЗДОИ през последните 12 месеца.

## **Подготвеност на институциите за прилагане на ЗДОИ**

Изводът, че служителите не са добре запознати с разпоредбите на ЗДОИ не би бил нито коректен, нито полезен, ако се прави извън анализа на ситуацията, в която се намират институциите.

### **Обучение и консултации**

Според данните едва 16.7% от интервюираните са преминали обучение по ЗДОИ. Най-висок е този процент в областните (25.9%) и общинските администрации (24.5%), което индиректно потвърждава компетентността и откритостта на общинските администрации. Най-малко обучавани са служителите на централните ведомства и изпълнителните агенции (5.9%).

Обучението на служителите корелира с по-добро общо състояние на институциите по отношение на ЗДОИ. Така например, в институциите с обучени служители има повече назначения за отговарящ по ЗДОИ; тези институции много по-често водят регистър на запитванията (включително компютърно); и в края на краищата в институциите с обучени служители има повече получени заявления за достъп до информация (което още тук подсказва, че броят получени заявления е в голяма степен “интерпретирана”, а не математическа величина).

В същото време едва 25.3% от интервюираните институции ползват писмено упътване или инструкция, за да разграничат заявленията по ЗДОИ от други молби или жалби. Най-често това се случва в общинските администрации (38.3%) и областните администрации (29.6%) и най-рядко в централните ведомства (17.6%). Тези данни потвърждават по-качественото прилагане на ЗДОИ от местните власти. Като цяло в малките градове (30.8%) служителите по-често ползват писмени инструкции по прилагането на закона, отколкото в София (20.9%) или в областните градове (23.9%).

Какво правят служителите, когато срещат затруднения в прилагането на ЗДОИ? Общо 47.6% се консултират по повод заявления по ЗДОИ. Най-често съвети търсят централните ведомства и най-рядко – общинските администрации. Това изглежда естествено, след като общинските администрации по-често ползват писмени инструкции по закона в сравнение с централните ведомства.

Търсената консултация е най-често с юрист-консулт (53.5%) и по-рядко с ръководителя на институцията (20.8%). Тези данни могат да бъдат



интерпретирани и като търсене по-скоро на експертна помощ, отколкото на управленско (политическо) решение по повод заявленията. В този смисъл качествено прилагане на закона може би изисква повече квалификация и компетентност, отколкото добронамереност на ръководството на институциите.

## *Служители по ЗДОИ*

Общо в 61.4% от институциите има назначен определен служител, който се занимава със заявленията за достъп до информация. Най-често такъв служител е назначен в областните администрации (70.4%) и най-рядко в министерствата (41.2%). Все пак следва, че назначаването на такъв служител е в отговор на търсенето на информация от гражданите. Ето защо откриваме, че назначени служители има много по-често в тези институции, които получават повече заявления за достъп до информация (84.4%).

Назначаването на служители със задължения по ЗДОИ става най-често с писмена заповед (53.44%). Не са редки и случаите, когато служителите по ЗДОИ са назначени с устна заповед (26.4%) или по друг начин (20.2%). “Устните” назначения са най-разпространени в областните администрации (33.3%) и съответно най-рядко - в централните ведомства (16.7%). Интересно е, че устните назначения предполагат като цяло по-ниска организираност на работата по отношение на ЗДОИ. Така например в институциите, които водят електронен регистър на заявленията много по-често (68.8%) работят служители, които са назначени с писмена заповед по ЗДОИ. Връзката между търсенето на информация и административната подготвеност на институциите се потвърждава от данните на проучването. Както упълномощаването на служител, така и начина на неговото назначаване зависи от наличието на заявления – там, където няма получени заявления, интервюираните смятат, че служителят е упълномощен по ЗДОИ с устна заповед (27.0%).

Имайки предвид ограничените ресурси на институциите е разбираемо повечето от назначените служители по ЗДОИ да имат едновременно и други функции. Едва в 11.4% от институциите има назначени служители, които са ангажирани единствено със заявленията по ЗДОИ. Разбираемо, там, където няма получени заявления, тези служители са твърде малко (3.0%). Най-често служители, упълномощени само за ЗДОИ, се назначават в министерствата (16.7%) и най-рядко от общинските администрации (6.1%). Това може и да е свързано с повече финансови възможности на централните ведомства, макар те да не обработват повече заявления от местните администрации<sup>9</sup>.

Както изглежда, упълномощените служители по ЗДОИ имат много други задължения и не са затрупани от заявления. Това обаче не означава, че именно тези служители вземат решението за достъп до информация, когато такова заявление пристигне. Решението да се предостави или откаже достъп до информация се взема най-често от ръководителя на институцията (83.6%). Това говори за едно частично упълномощаване. Доколко назначените служители могат да вземат самостоятелни решения може да се интерпретира и като знак за

---

<sup>9</sup> Виж брой заявления по институции по-долу в този доклад

вътрешната демокрация на различните институции. Най-висока свобода в това отношение имат отново общинските администрации, където в 13.8% от случаите назначените служители сами взимат решение да се предостави или не достъп до информация. Най-рядко това се случва в изпълнителните агенции (6.7%) и ТПИВ (6.2%), където решенията се вземат от ръководителите на институциите. Интересно е, че институциите, които досега не са получавали запитвания за достъп до информация по-често заявяват, че решенията за това (ще) се вземат от ръководителя на институцията (88.0%). Това, разбира се, може да се дължи и на факта, че в институциите без получени заявления сравнително по-често просто няма назначен служител по ЗДОИ.

Съществуването на упълномощен служител по ЗДОИ е особено важно за компетентното обслужване на гражданите. Попълването на въпросника по това проучване бе своеобразно заявление по ЗДОИ. Оказа се, че респондентите на този въпросник са служители с твърде различни длъжности – началник-отдел, експерт, юрист-консулт, главен секретар, връзки с обществеността, заместник-директор и др. Отговорите по почти всички въпроси се различават съществено от това на каква длъжност е интервюирания. Така например 56.0% от интервюираните директори смятат, че запитването “по какви причини е уволнен даден служител” е по смисъла на ЗДОИ, в сравнение с едва 32.5% от интервюираните юрист-консулти/експерти. Такива съществени разминавания има по почти всички въпроси, включително и по това, колко и какви запитвания и приходи по тях имат институциите. Оправдание на тези разминавания може да бъде фактът, че в различните институции са интервюирани служители на различни, в йерархията на институцията, длъжности. Като цяло законът се разбира по различен начин от хората на различни длъжности. Ето защо по-строгото регламентиране на длъжността, отговорна по ЗДОИ сериозно би повишила компетентността на обслужването.

### ***Места за преглед/четене на информация по ЗДОИ***

В общо 63% от институциите има определено място/гише за приемане на заявления по ЗДОИ. Най-често такова място има в областните администрации (77.8%), ТПИВ (65.7%) и най-рядко в централните ведомства (50.0%). В почти всички институции обаче (97.8%) на това място се приемат и други заявления. Определеното място за подаване на заявленията само по ЗДОИ е най-често срещано в областните администрации.

Много по-малко институции са определили място за преглед/четене на информацията. Общо такива места има определени в 64.6% от институциите, като най-често те са в ТПИВ (73.0%) и общинските администрации (63.0%). Тук отново практиките по ЗДОИ имат своето решаващо значение. Там, където има получени заявления по ЗДОИ по-често откриваме и места за преглед/четене на информацията (76.6%).

Местата за преглед/четене на информацията са разположени най-често в специални помещения (56.5%). По-рядко информацията се чете в информационните отдели (33.3%), в архив (5.7%) или в библиотека (4.6%) (каквата едва ли съществува в повечето от институциите). Интересно е, че различните институции са решили по различен начин проблема с местата за

четене на информацията. Така например, в министерствата и държавните комисии (83.3%), както и в областните администрации (53.8%), информацията се чете предимно в информационните отдели, докато в общинските администрации и ТПИНВ прегледа на информацията става в други, специално определени за това места (Може би това са общинските центрове за информация и услуги на гражданите).

## Практики на институциите по ЗДОИ

Законът за достъп до обществена информация възлага задължение за всички ръководители на административни структури в системата на изпълнителната власт периодично да публикуват актуална информация, съдържаща описание на правомощията и данни за организацията и функциите на администрацията; списък на издадените актове; описание на информационните масиви и ресурси; наименованието, адреса, телефона и работното време на звеното, което отговаря за приемането на заявленията за предоставяне на достъп до информация.

### Информация по чл. 15

Създаване на условията за изпълнението на задълженията на органите на изпълнителната власт по ЗДОИ трябва да се разглежда в контекста на административната реформа в България. Един от актовете, създаващ условия за прилагането на ЗДОИ и другите закони, свързани с реформата, беше приетата “Наредба за условията и реда за водене на Регистър на административните структури и на актовете на органите на изпълнителната власт”<sup>10</sup>. С наредбата се определя съдържанието на регистъра на административните структури и на актовете на органите на изпълнителната власт, условията и редът за вписване и поддържане на регистъра, както и достъпът до информацията в него. Той съдържа данни за всички органи на изпълнителната власт и административни структури, както и за нормативните, общите административни актове и индивидуалните административни актове по смисъла на чл. 2 от Закона за административното производство<sup>11</sup>.

	Институция				ТПИНВ	Общо
	Центр. Ведомства	Изп. агенции	Областна администрация	Общинска администрация		
Описание на структурата и функциите на администрацията	88,2%	85,7%	73,1%	83,0%	73,4%	78,4%
Списък на издадените актове	62,5%	76,9%	41,7%	61,5%	35,4%	48,8%
Описание на информационните масиви	50,0%	15,4%	30,4%	41,2%	39,5%	38,3%
Име, адрес, телефон, работно място на служителя, който отговаря за приемане на заявленията	53,3%	30,8%	58,3%	62,2%	57,9%	57,2%

<sup>10</sup> Приета с ПМС № 89 от 26.05.2000 г., обн. ДВ, бр. 44 от 30.05.2000 г.

<sup>11</sup> Регистърът е публичен и е достъпен в Интернет: - [www1.government.bg/ras](http://www1.government.bg/ras)

Както личи от таблица 2 институциите са публикували най-често *описание на структурата и функциите на администрацията* (78.4%) и най-рядко – *описание на информационните масиви* (38.3%).

Като цяло централните ведомства и общинските администрации по-често публикуват информация по чл. 15 в сравнение с останалите институции. Особено рядко изпълнителните агенции публикуват информационни масиви (15.4%) и координати на отговорния по ЗДОИ служител, докато областните администрации изостават с издаването на списъка на своите актове (41.2%).

Практиката на публикуване на информация по чл. 15 на ЗДОИ е пряко свързана с общото състояние и компетентност на институциите. Институциите, които са обучавани по ЗДОИ, които имат назначен служител по ЗДОИ и които водят регистър на заявленията, по-често публикуват информация по чл. 15.

### **Приходи по ЗДОИ**

Каре 7 Разходи по предоставяне на достъп

Съгласно ЗДОИ достъпът до обществена информация е безплатен. Търсещите информация следва да заплащат единствено материалните разходи по предоставянето. Разходите по предоставяне на обществена информация се заплащат по нормативи, определени със заповед № 10 на МФ от 10.01.2001 г., обн., ДВ, бр. 7 от 23.01.2001 г..

В мнозинството от случаите (43.0%) институциите предоставят напълно безплатен достъп до информация. Това е особено характерно за изпълнителните агенции (43.8%) и за ТПИВ (54.0%). Разходите за предоставената информация се заплащат най-често в министерствата (70.6%) и областните администрации (72.0%).

Заплащането на разходите за достъп до обществена информация е основан в мнозинството от случаите на заповед на Министерството на финансите и много по-рядко на вътрешна заповед (3.0%).

Въпросът, колко са приходите на институцията от предоставената информация след влизането на ЗДОИ в сила, затруднява интервюираните. Едва 6 от 187 институции, които заявяват, че имат приходи по ЗДОИ са посочили размера им за периода юли 2000 – септември 2001. Четири общински администрации са с приходи между 10 и 45 лева, Министерски съвет има приходи от “около 100 лева”, а Комисията по ценни книжа е посочила приходи от 7 762 лева. Останалите 181 институции, които са заявили, че имат приходи по ЗДОИ, не са посочили данни.

### **Регистри на заявленията по ЗДОИ**

Макар ЗДОИ да не въвежда изрично задължение за водене на отделен регистър на заявленията за достъп до информация, заявленията се регистрират задължително в общият регистър на администрацията (чл. 28, ал. 1 от ЗДОИ)

Вече стана дума, че институциите, които водят регистри на заявленията по ЗДОИ, имат по-позитивни интерпретации на закона и са в по-добро организационно състояние. Като цяло 61.8% от интервюираните институции заявяват, че водят такива регистри. Най-често това са министерства и държавни комисии (71.4%) и най-рядко областни администрации (51.9%). Като цяло, такива регистри има повече в София (62.2%), отколкото в областните (65.1%) и особено в малките градове (52.3%).

Там, където има регистри, според отговорите, те се водят професионално. Така например, 93.2% от институциите с регистри въвеждат вида на търсената информация, 89.8% въвеждат дали има отказ или разрешение за достъп, 86.6% отбелязват формата на запитването/заявлението, а над 95% от институциите въвеждат такива реквизити на запитванията като дата, данни на заявителя и т.н.<sup>12</sup>

От друга страна обаче, както личи от таблица No3, 27.6% от институциите, които твърдят, че водят регистър не могат да посочат броя на получените заявления за достъп до информация. Делът на тези “пожелателни” отговори спада до едва 24.2% за институциите с електронни регистри.

Таблица 3			
	Водите ли регистър на получените заявления?		Общо
	Да	Не	
Посочили число получени заявления, включително “0”	72.4%	60.0%	67.6%
Непосочили число получени заявления, включително “0”	27.6%	40.0%	32.4%

Едва 28.1% от регистрите са електронни. С електронен регистър разполагат 50% от министерствата, държавните комисии и областните администрации, 22.3% от ТПИВ, както и 27.3% от изпълнителните агенции. На подобно ниво са и общинските администрации, където в 27.4% от случаите има електронни регистри на заявленията по ЗДОИ.

Наличието на техника само по себе си не е достатъчно условие за съществуването на електронни регистри. В потвърждение на това откриваме, че обучаваните институции почти два пъти по-често водят компютъризирани регистри (46.2%), в сравнение с тези, които не са преминали обучение по ЗДОИ (23.9%).

### **Формуляри по ЗДОИ**

Съгласно разпоредбите на ЗДОИ (чл. 35, ал. 2) при същинското предоставяне на достъп до информация се съставя протокол, който се подписва от заявителя и от

<sup>12</sup> Виж разпределението на В27 от анекса

съответния служител. Не съществува нормативно утвърден формуляр за приемо-предавателни протоколи. Задължително е обаче в самият протокол да са описани документите, които се предоставят.

Съществуването на формуляри на приемо-предавателни протоколи, които удостоверяват предоставянето на достъп до исканата информация е доста слабо разпространено. Такива формуляри има в едва 15.4% от институциите, като най-разпространени са те в изпълнителните агенции (21.4%), а най-малко в министерствата и в държавните комисии и агенции (9.1%).

Тази практика корелира с останалите дейности, които предполагат по-компетентно и организирано обслужване по ЗДОИ. Наличието на формуляри е сравнително по-разпространено сред обучаваните институции (21.3%), институциите с определен служител по ЗДОИ (20.0%) и най-вече сред институциите с компютъризиран регистър на заявленията (29.3%).

### **Брой заявления и откази по ЗДОИ**

Служителите срещат най-големи затруднения с на пръв поглед простия въпрос, колко заявления по ЗДОИ са постъпили в институциите от приемането на закона през юли 2000 до септември 2001. Дори в случаите, когато служителите съвестно са препрочитали законите, предавайки попълнения въпросник, те споделят, че не са сигурни, дали броят на заявленията не включва практики по административно-правното обслужване на гражданите, жалби, молби, предложения и т.н..

Не е много ясен и броя на институциите, които въобще са получавали заявления по ЗДОИ в периода юли 2000 – септември 2001. Както личи от таблица No4 38.1% не са получавали заявления по ЗДОИ, а тези, които са сигурни, че са получавали заявления, са едва 25.4%. За останалите 36.5%, които не са дали отговор можем само да гадаем дали са получавали заявления по ЗДОИ или не.

Таблица 4								
Колко заявления за достъп до информация по ЗДОИ са постъпили при вас?								
	Институция							Общо
	Централен орган на изпълнителната власт	Държавни агенции	Държавни комисии	Изпълнителни агенции	Областна администрация	Общинска администрация	Териториални подразделения на изп. Власт	
Не са получени заявления		33.3%	33.3%	41.2%	37.0%	46.9%	34.8%	38.1%
Получени заявления	28.6%	16.7%	33.3%	5.9%	37.0%	26.0%	25.5%	25.4%
Без отговор	71.4%	50.0%	33.3%	52.9%	25.9%	27.1%	39.7%	36.5%

За съжаление общият брой на получени заявления по ЗДОИ в никакъв случай не може да бъде определен с точност. Така например за общинските

администрации, отчетените данни варират от 2-3 (в повечето случаи) заявления до например 21 000 заявления. По подобен начин в повечето държавни ведомства или няма получени заявления, или те са 1-2, докато една държавна комисия отчита 4 664 заявления. Не по-малки са разминаванията в страната, като данните например за РЗОК са от нула до 1 200 заявления. По подобен начин повечето бюра по труда не отчитат заявления по ЗДОИ, а данните от няколкото попълнени интервюта са в твърде широки граници - между 70 и 11 507 броя заявления.

Сравнително по-консистентни са данните от областните администрации и РДВР, въпреки че и там има значителни вариации. Данните за областните администрации са за между 4 и 48 заявления, а в РДВР отчетеният брой заявления варира между 3 и 130.

Като цяло броят на заявленията не се следи системно. Преди всичко това се дължи на факта, че такива заявления просто няма. Епизодичните случаи на постъпили заявления не предизвикват специални усилия за системното им водене. От друга страна е налице сериозна неподготвеност по отношение на ЗДОИ. Самите служители споделят, че имат нужда от специално обучение. Особено объркване предизвиква фактът, че в повечето случаи няма специален регистър, който да разграничава заявленията по ЗДОИ от молби, жалби и друго административно обслужване. Налице е неяснота в диференциацията на запитванията по ЗДОИ от други закони, както и неяснота в прилагането на самия ЗДОИ.

Таблица 5

Заявления по ЗДОИ: Процентно разпределение по институции

Процент посочени заявления	Институция					Общо
	Централни ведомства	Изпълнителни агенции	Областна администрация	Общинска администрация	ТПИВ	
Устни	16.7%	5.9%	11.1%	5.2%	7.1%	7.6%
Писмени	38.9%	5.9%	33.3%	24.0%	23.4%	24.4%
По електронна поща	11.1%		3.7%	1.0%	3.5%	3.0%
Заявления независимо от формата <sup>13</sup>	38.9%	5.9%	40.7%	27.1%	29.1%	29.0%

Все пак предоставените данни могат да послужат за някои общи наблюдения относно разпределението на посочените заявления по видове. Както личи от таблица No5 регистрираните заявления са най-често писмени (24.4% от институциите са регистрирали такива заявления) и са подадени предимно до областната администрация (33.3%) и централни органи (38.9%).

Според таблица No5 общо 29% от институциите са регистрирали заявления, постъпили по който и да е от трите пътища (писмен, устен, електронен път). В същото време при друг въпрос сравнително по-малко (25.4%) институции посочват, че са получили заявления за достъп до информация. Тези противоречия още веднъж демонстрират неувереността, с която институциите класифицират заявленията по ЗДОИ.

### Решения и откази

В отговор на регистрираното заявление за достъп до информация, в 14 дневен срок администрацията е задължена да изпрати на търсещия, писмено решение за предоставяне или писмено решение за отказ за предоставяне на достъп до обществена информация.

Таблица 6

Брой решения по заявления

	Институция					Общо
	Централни ведомства	Изпълнителни агенции	Областна администрация	Общинска администрация	ТПИВ	
Решения, предоставени веднага: брой	672.00	12.00	90.00	443.00	331.00	1550.00
Решения, предоставени в 14 дневен срок: брой	4133.00	8.00	85.00	287.00	13239.00	17762.00
Решение е предоставено в над 14 дневен срок: брой	0	2.00	6.00	3.00	11.00	22.00

<sup>13</sup> Общият процент регистрирани заявления е изчислен чрез метода “или” – т.е. “каквито и да е” видове заявления



Общо издадени решения	4805.00	22.00	181.00	733.00	13581.00	19334.0
Постъпили заявления	4690.00	22.00	189.00	21740.00	16746.00	43399.00
Заявления без отговор	155.0	0	7.0	21007.0	3165.0	24065.0

Таблица 7

Процент предоставени решения от общия брой постъпили заявления

	Институция					Общо
	Централни ведомства	Изпълнителни агенции	Областна администрация	Общинска администрация	ТПИВ	
	% от постъпилите заявления	% от постъпилите заявления	% от постъпилите заявления	% от постъпилите заявления	% от постъпилите заявления	% от постъпилите заявления
Решения, предоставени веднага: брой	14.33	54.55	47.62	2.04	2.65	3.57
Решения, предоставени в 14 дневен срок: брой	88.12	36.36	44.97	1.32	1.71	40.93
Решение е предоставено в над 14 дневен срок: брой	0	9.09	3.17	.01	.02	.05

Най-често решенията се изпращат в 14 дневен срок (41%) . Изпълнителните агенции и областните администрации най-често твърдят, че дават решенията веднага. Сравнително по-бавни са общинските администрации. Следва обаче да се отбележи, че големият брой получени заявления (и останали без отговор) се дължат на една единствена община, която е посочила над 21 000 заявления.

По-съществено е общото разминаване между броя на постъпилите заявления и броя на предоставените решения по тях. Общо според интервюираните са постъпили 43 399 заявления, сумата на посочения брой решения е 19 334, което представлява 44% от всички заявления.

Общо 2.4% от институциите са наложили наказания за пресрочено предоставяне на достъп до информация. Областните администрации са не само бързи, но и сравнително по-строги при неспазването на сроковете - 9.5% от областните администрации са наложили такива наказания в сравнение с нито една институция от централните институции и 1.4% от общинските администрации.

Общо 6.6% от институциите<sup>14</sup> са отказали достъп до информация на поне едно от изброените основания. Най-често отказват достъп централните ведомства (22.2%), използвайки преди всичко чл. 13., ал. 2 от ЗДОИ. Малкият брой

<sup>14</sup> Посочват брой откази на каквото и да е от предвидените основания

централни институции прави делът на това основание много нисък – 1.3% в общото разпределение по видове откази.

Таблица 8

Институции посочили откази: Процентно разпределение						
Процент институции <sup>15</sup>	Институция					Общо
	Централни ведомства	Изпълнителни агенции	Област на администрация	Общинска администрация	ТПИВ	
Откази, основани на държавна тайна	0	0	0	0	0	0
Откази, основани на служебна тайна	5.6%			3.1%	2.1%	2.3%
Откази, основани на лична информация				2.1%	2.1%	1.7%
Откази, основани на засягане интересите на трети лица			3.7%	4.2%	2.1%	2.6%
Откази, основани на чл. 13, ал. 2 от ЗДОИ	22.2%					1.3%
Откази на друго основание	5.6%					.3%
<b>Общо посочени откази</b>	<b>22.2%</b>		<b>7.4%</b>	<b>8.3%</b>	<b>4.3%</b>	<b>6.6%</b>

Като цяло най-често отказите са основани на “засягане интересите на трети лица” (2.6%). Този вид отказ е най-характерен за общинските (4.2%) или областните администрации (3.7%). Отказът на основание “служебна тайна“ е използван най-вече от централните ведомства (5.6%), както и от общинската администрация (3.1%).

#### Каре 7: Ограничения за достъп до информация

Специално внимание заслужават резултатите, според които в институциите няма регистрирани откази на информация на основание “държавна тайна”. В събраните и систематизирани случаи на отказ на информация в ПДИ ( 475 след приемането на ЗДОИ) също отсъства регистриран отказ на основание “държавна тайна”. Този факт изисква обяснение.

На първо място, Списъкът на категориите информация, представляващи държавна тайна, е приет с акт на Народното събрание<sup>16</sup>. В него се съдържат абстрактно определени категории информация. Броят и видът на конкретните секретни документи в институциите и сроковете за тяхното засекретяване обаче са неизвестни на гражданите.<sup>17</sup>

Ето защо гражданите не са в състояние да формулират искане за информация, за чието съдържание нямат дори бегла представа. Това е едно от възможните обяснения за нулевите стойности на “откази на основание държавна тайна”. В страни с развита практика по прилагането на ЗДОИ в списъка на документите на институцията

<sup>15</sup> Брой институции посочили какъвто и да е брой откази

<sup>16</sup> Списък на фактите, сведенията и предметите, които съставляват държавна тайна на народна република България, издаден от председателя на НС, обн.ДВ, бр.31 от 17.04.1990 г., изм. Бр. 90 от 6.11.1992 г., изм. И доп. Бр. 99 от 8.12.1992 г., изм. Бр. 108 от 10.12.1999 г., доп. Бр.55 от 7.07.2000 г.

<sup>17</sup> Българското законодателство понастоящем не регламентира срок на засекретяването. С отделни заповеди, някои от които също не са публично известни, в отделни структури на изпълнителната власт бяха разсекретени документи от определен период

присъства информация за заглавието на засекретените документи, както и основанието и срока за засекретяване.

Друго обяснение на отсъствието на откази на основание “държавна тайна” може да се потърси във факта, че според настоящия “Списък на фактите, сведенията и предметите, съставляващи държавна тайна”, секретна информация се създава в следните области на управление: отбрана, вътрешен ред, държавна икономика, външна политика и безопасност на въздухоплаването. Тези области се управляват от малко на брой институции, чиято дейност е почти изцяло секретна – министерство на отбраната, министерство на вътрешните работи, министерство на външните работи. В останалите органи на изпълнителната власт се създава и съхранява много по-малко и по-рядко информация, съставляваща държавна тайна /напр. в министерство на транспорта/.

Цялостното непознаване на дейността на малкото на брой “секретни” институции е допълнително затруднение за формулиране на искане за достъп до информация. Следва да се има предвид и че тези институции рядко работят с граждани, поради което гражданите имат по-малък досег с тях и нямат формулиран интерес към тяхната дейност<sup>18</sup>.

Тъй като само част от информацията може да изисква защита на основание “държавна тайна”, то в правото на достъп до информация се въвежда “правото на частичен достъп”. Българският ЗДОИ също въвежда правото на частичен достъп. Практиката наблюдавана от ПДИ досега показва, че засега частичният достъп е нещо непознато за администрацията. В някои от случаите, обаче гражданите искат достъп до обществена информация, намираща се в документ или сбор от документи, които съдържат както достъпна, така и ограничена за достъп информация, представляваща служебна тайна.

## Препоръки на интервюираните служители

### *Препоръки относно нормативната уредба*

- По-ясно да се определят понятията: обществена информация; официална и служебна обществена информация; пълен и частичен достъп до обществена информация;
- Да се определи по-точно обхвата на “служебна информация” и обществен интерес;
- Да се изготви правилник за прилагането на ЗДОИ, който да конкретизира и дефинира детайлно задълженията на институциите, както и да конкретизира видовете информация и формите за предоставяне;
- Да се направи по-точно разграничение между информацията за административното обслужване и обществената информация по ЗДОИ;
- Съответните ведомства да определят до коя служебна информация не следва да има достъп по този закон;
- ЗДОИ да бъде съгласуван със Закона за класифицираната информация;
- Да се регламентира даването на информацията, която институциите предоставят текущо в средствата за масова информация (СМИ);

<sup>18</sup> Интересно е да се провери как стоят нещата в случаите, когато такъв интерес е формулиран – напр. проблемът за достъп до информация относно обстоятелствата около смъртта или нараняванията на наборници в армията.

- Да се приеме закон за защита на личните данни;
- Да се предвидят санкции за този, който пречатства достъпа до информация;
- Да се актуализира и обнародва проекто-закона за ЗООС и проекто-наредба за реда за събиране на информация за състоянието на околната среда и правото на достъп до тази информация;

### ***Препоръки относно подобряване на административната подготвеност за прилагането на ЗДОИ***

- Да се разработят писмени инструкции по тълкуването на ЗДОИ и различаването на заявленията по ЗДОИ от други молби или жалби;
- Да се публикува списък на информацията, която представлява държавна тайна;
- Да бъдат разработени образци документи, свързани с изпълнението на закона;
- Да се внедри унифициран формуляр - заявление за искане на информация и дневник - регистър за водене на заявленията;
- Да се изгради класификатор/ регистър на заявленията, на отговорите и на отказите, както и на основанията за всяко от тях;
- Да се разработи, тества и внедри софтуерен продукт за регистрация на заявленията по ЗДОИ;
- Да се въведе обслужване на гражданите на едно гише;
- Да се защитят и институциите, предоставящи достъп до информация: *понякога журналистите се опитват да ни манипулират;*
- Съгласно чл. 16 Министърът на държавната администрация следва ежегодно да публикува информация във връзка с прилагането на ЗДОИ;
- Да се създаде централизиран регистър на запитванията по подобие на регистъра на обществените поръчки. Този регистър да се публикува в Интернет;
- Да се удължат сроковете предвид тремавите структури на някои ведомства и потенциалната възможност информацията да не бъде открита там, където по презумпция е била потърсена;

### ***Препоръки относно обучение на служителите***

- Да се изготвят брошури и др. помощни материали в помощ на гражданите и служителите в администрациите относно характера и формата на исканата информация и как да се защитят при немотивиран отказ;
- Да се извърши обучение по прилагането на ЗДОИ;
- Да се организират семинари за споделяне опыта на практиките и тяхното усъвършенстване;
- Да се популяризира закона сред гражданите, включително чрез медиите.

1. Според Вас, кои от следните категории информация трябва да предоставите, следвайки нормите на закона за достъп до обществена информация и кои не:

Отговор "ДА"	Институция					Населено място			Общо
	Органи на централната власт	Изпълнителни агенции	Областна администрация	Общинска администрация	ТПИВ	София	Областен град	Малък град	
Вътрешно-служебни заповеди	12,5%	35,3%	14,8%	16,7%	6,5%	19,0%	9,0%	17,9%	12,4%
Командировъчни заповеди	13,3%	47,1%	25,9%	28,4%	13,8%	31,7%	16,0%	30,3%	21,3%
Протоколи от заседания на експертни комисии	23,5%	17,6%	37,0%	40,4%	23,2%	23,3%	27,8%	37,9%	29,3%
Актове на институцията (за която работите)	77,8%	58,8%	59,3%	79,2%	43,9%	70,5%	49,7%	77,6%	59,1%
Кореспонденция с други органи на власт	17,6%	17,6%	23,1%	24,5%	23,2%	20,9%	23,8%	22,4%	23,0%
Указания за приложения на нормативен акт	76,5%	58,8%	73,1%	85,7%	73,0%	72,1%	74,5%	82,8%	75,7%
Информации за приключили търгове	86,7%	76,5%	85,2%	92,7%	53,5%	78,0%	63,7%	92,5%	72,6%
Протоколи от заседания	6,3%	17,6%	29,6%	49,5%	20,4%	14,3%	25,7%	51,5%	29,7%
Констативни протоколи	31,3%	47,1%	51,9%	62,0%	33,8%	36,6%	38,7%	65,2%	44,6%
Програми и планове за развитие изготвени от институцията	76,5%	82,4%	96,3%	97,9%	71,9%	76,7%	79,5%	98,5%	83,4%
Разрешения за строеж издадени на трето лице	25,0%	50,0%	25,9%	34,0%	15,5%	37,8%	19,0%	33,3%	25,6%
Описание на структурата и функциите на администрацията	100,0%	88,2%	92,6%	100,0%	89,1%	93,2%	91,0%	100,0%	93,3%
Списък на издадените актове	87,5%	82,4%	70,4%	83,3%	55,6%	83,3%	60,0%	85,1%	69,2%
Описание на информационните масиви	75,0%	62,5%	73,1%	64,1%	45,6%	65,9%	53,8%	59,4%	56,6%
Име, адрес и служебен телефон на служителя, който отговаря за приемане на заявленията	94,1%	94,1%	88,9%	94,6%	94,2%	93,0%	94,1%	93,8%	93,9%

2. Кои от следните конкретни запитвания на граждани към вашата институция бихте класифицирали по ЗДОИ?

Отговор "ДА"	Институция					Населено място			Общо
	Органи на централната	Изпълнителни агенции	Областна администрация	Общинска администрация	ТПИВ	София	Областен град	Малък град	

	власт								
В какъв срок Вашата институция ще вземе конкретното решение "X"?	66,7%	68,8%	77,8%	68,8%	75,0%	69,8%	73,9%	68,2%	72,1%
Ръководителят на Вашата институция ще посети ли гр. "X" през идния месец?	17,6%	23,5%	46,2%	31,9%	40,3%	19,5%	38,6%	34,8%	35,4%
Какъв е бюджета на вашата институция за 2001г?	64,7%	81,3%	55,6%	85,4%	47,1%	73,8%	53,2%	85,1%	63,4%
Защо Вашата институция е взела решение "X" от дата . . ?	44,4%	56,3%	57,7%	66,0%	54,0%	53,5%	56,2%	60,6%	56,9%

Отговор "ДА"	Институция					Населено място			Общо
	Органи на централната власт	Изпълнителни агенции	Областна администрация	Общинска администрация	ТПИВ	София	Областен град	Малък град	
Защо Вашата институция е направила ремонт на сградата си?	37,5%	50,0%	55,6%	59,6%	58,0%	48,8%	56,7%	57,6%	55,9%
Кой е финансирал командировката на Ваш служител в страна "X"?	18,8%	75,0%	51,9%	56,3%	53,7%	46,3%	53,8%	55,2%	53,2%
Какви са нанесените щети на активи, свързани с Вашата институция?	26,7%	75,0%	57,7%	59,8%	45,0%	53,8%	48,3%	59,4%	51,8%
Моля за копие от наказателно постановление "X" на Вашата институция.	58,8%	56,3%	53,8%	45,3%	25,0%	54,8%	32,6%	40,9%	37,6%
Как ще коментирате решение "X" на Вашата институция от дата " ".	31,3%	23,5%	18,5%	39,6%	43,1%	26,8%	39,9%	37,3%	37,4%
Каква е дългосрочната стратегия на Вашата институция?	77,8%	82,4%	92,6%	93,8%	81,4%	81,8%	82,5%	98,5%	86,0%
Имотът "X" общинска собственост ли е?	64,3%	70,6%	63,0%	89,6%	59,1%	70,0%	62,5%	92,5%	70,8%
Моля да ми предоставите копие от отчета на дирекция "X" за миналата година.	47,1%	64,7%	51,9%	59,6%	40,3%	55,8%	44,7%	59,1%	49,3%
Моля да ме допуснете на заседание на комисията "X".	5,9%	11,8%	14,8%	19,8%	12,1%	9,3%	14,2%	17,9%	14,3%
По какви причини са уволнени "X"служители от вашето ведомство?	50,0%	47,1%	50,0%	49,0%	47,5%	52,4%	47,3%	44,8%	47,7%
Можете ли да разясните	70,6%	47,1%	59,3%	55,8%	87,0%	59,5%	78,7%	55,2%	70,8%

разпоредбите на закона "X"?									
Какви са вашите прогнози относно изпълнението на плана "X" на вашето ведомство?	35,3%	52,9%	44,0%	55,2%	60,9%	40,5%	55,6%	61,2%	54,9%
Бихте ли коментирали събитията "X" от вчерашния ден?	11,8%	17,6%	29,6%	32,6%	38,4%	16,3%	37,2%	31,8%	32,9%
Какви заплати получават служителите във вашето ведомство?	17,6%	31,3%	46,2%	40,6%	20,0%	28,6%	25,9%	38,8%	29,4%
Какво е съдържанието на писмо "X" от министерство "У" до вашето ведомство?		12,5%	25,9%	25,5%	14,4%	7,3%	18,5%	22,7%	17,8%
На какъв етап се намират водените преговори между вашето ведомство и министерство "X", какви са решенията до този момент?	11,8%	18,8%	44,4%	36,5%	27,9%	16,7%	31,2%	37,3%	30,4%

### 3. Срещали ли сте практически затруднения поради неясни или двусмислени разпоредби на ЗДОИ?

	Институция					Населено място			Общо
	Органи на централната власт	Изпълнителни агенции	Областна администрация	Общинска администрация	ТПИВ	София	Областен град	Малък град	
Да	46,7%	23,5%	33,3%	29,5%	30,2%	31,7%	31,5%	30,0%	31,1%
Не	53,3%	76,5%	66,7%	70,5%	69,8%	68,3%	68,5%	70,0%	68,9%

### 4. Обучавани ли сте по ЗДОИ?

	Институция					Населено място			Общо
	Органи на централната власт	Изпълнителни агенции	Областна администрация	Общинска администрация	ТПИВ	София	Областен град	Малък град	
Да	5,9%	5,9%	25,9%	24,5%	11,1%	7,0%	16,8%	23,1%	16,7%
Не	94,1%	94,1%	74,1%	75,5%	88,9%	93,0%	83,2%	76,9%	83,3%

### 5. Ползвате ли писмено упътване или инструкция, чрез която различавате заявленията по ЗДОИ от други молби или жалби?

	Институция					Населено място			Общо
	Органи на централната власт	Изпълнителни агенции	Областна администрация	Общинска администрация	ТПИВ	София	Областен град	Малък град	
Да	17,6%	29,4%	29,6%	38,3%	14,9%	20,9%	23,9%	30,8%	25,3%



Не	82,4%	70,6%	70,4%	61,7%	85,1%	79,1%	76,1%	69,2%	74,7%
----	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------

#### 6. Случвало ли се е да се консултирате по повод заявления по ЗДОИ?

	Институция					Населено място			Общо
	Органи на централната власт	Изпълнителни агенции	Областна администрация	Общинска администрация	ТПИВ	София	Областен град	Малък град	
Често	23,5%	5,9%	8,0%	5,3%	4,5%	11,9%	6,0%	3,0%	6,2%
Понякога	23,5%	17,6%	32,0%	23,2%	24,6%	19,0%	28,4%	15,2%	24,3%
Рядко	11,8%	5,9%	12,0%	25,3%	13,4%	14,3%	12,6%	31,8%	17,1%
Не	41,2%	70,6%	48,0%	46,3%	57,5%	54,8%	53,0%	50,0%	52,4%

#### 7. Обикновено с кого се консултирате:

	Институция					Населено място			Общо
	Органи на централната власт	Изпълнителни агенции	Областна администрация	Общинска администрация	ТПИВ	София	Областен град	Малък град	
С ръководител	13,3%	16,7%	10,0%	13,3%	29,7%	12,1%	25,4%	14,8%	20,8%
С юрист-консулт	60,0%	58,3%	70,0%	62,7%	42,6%	57,6%	48,6%	63,0%	53,5%
Посочени и двата отговора	20,0%	25,0%	20,0%	22,7%	25,7%	27,3%	24,6%	20,4%	23,9%
С друг	6,7%			1,3%	2,0%	3,0%	1,4%	1,9%	1,8%

#### 8. Има ли при вас определен служител, който да се занимава със заявленията за достъп до информация?

	Институция					Населено място			Общо
	Органи на централната власт	Изпълнителни агенции	Областна администрация	Общинска администрация	ТПИВ	София	Областен град	Малък град	
Да	41,2%	47,1%	70,4%	60,6%	64,2%	41,9%	69,4%	51,5%	61,4%
Не	58,8%	52,9%	29,6%	39,4%	35,8%	58,1%	30,6%	48,5%	38,6%

#### 9. АКО ДА: Как е определен?

	Институция					Населено място			Общо
	Органи на централната власт	Изпълнителни агенции	Областна администрация	Общинска администрация	ТПИВ	София	Областен град	Малък град	
Писмена заповед	33,3%	42,9%	55,6%	58,6%	51,2%	33,3%	52,4%	63,9%	53,4%
Устно разпореждане	16,7%	28,6%	33,3%	25,9%	26,7%	33,3%	27,0%	22,2%	26,4%
По друг начин	50,0%	28,6%	11,1%	15,5%	22,1%	33,3%	20,6%	13,9%	20,2%

#### 10. Има ли този служител и други задължения, например - връзки с обществеността, приема други молби, и др.?

	Институция					Населено място			Общо
	Органи на централната власт	Изпълнителни агенции	Областна администрация	Общинска администрация	ТПИВ	София	Областен град	Малък град	
Да	83,3%	90,0%	90,0%	93,9%	84,2%	85,0%	88,1%	93,0%	88,4%
Не	16,7%	10,0%	10,0%	6,1%	15,8%	15,0%	11,9%	7,0%	11,6%

#### 11. Кой взема решенията да се предостави или да се откаже достъп до информация по ЗДОИ?

	Институция					Населено място			Общо
	Органи на централната власт	Изпълнителни агенции	Областна администрация	Общинска администрация	ТПИВ	София	Областен град	Малък град	

Същият служител, който се занимава със заявленията	7,7%	6,7%	7,7%	13,8%	6,2%	5,4%	8,4%	13,8%	9,1%
Ръководителят на институцията	69,2%	86,7%	88,5%	73,6%	91,5%	83,8%	86,5%	74,1%	83,6%
Друг служител	23,1%	6,7%	3,8%	12,6%	2,3%	10,8%	5,1%	12,1%	7,3%

## 12. Определено ли е място/гише за приемане на заявления по ЗДОИ?

	Институция					Населено място			Общо
	Органи на централната власт	Изпълнителни агенции	Областна администрация	Общинска администрация	ТПИВ	София	Областен град	Малък град	
Да	50,0%	56,3%	77,8%	58,7%	65,7%	53,7%	69,0%	50,8%	63,0%
Не	50,0%	43,8%	22,2%	41,3%	34,3%	46,3%	31,0%	49,2%	37,0%

## 13. На това гише приемат ли се други заявления?

	Институция					Населено място			Общо
	Органи на централната власт	Изпълнителни агенции	Областна администрация	Общинска администрация	ТПИВ	София	Областен град	Малък град	
Да	100,0%	100,0%	95,2%	96,3%	98,9%	100,0%	98,4%	93,8%	97,8%
Не			4,8%	3,7%	1,1%		1,6%	6,3%	2,2%

## 14. Определено ли е място за преглед/четене на информация?

	Институция					Населено място			Общо
	Органи на централната власт	Изпълнителни агенции	Областна администрация	Общинска администрация	ТПИВ	София	Областен град	Малък град	
Да	42,9%	57,1%	48,1%	63,0%	73,0%	48,6%	71,0%	55,6%	64,6%
Не	57,1%	42,9%	51,9%	37,0%	27,0%	51,4%	29,0%	44,4%	35,4%

## 15. АКО ДА: Кое е то/къде се намира то:

	Институция					Населено място			Общо
	Органи на централната власт	Изпълнителни агенции	Областна администрация	Общинска администрация	ТПИВ	София	Областен град	Малък град	
Библиотека	16,7%	14,3%		1,8%	4,4%	11,8%	4,1%	2,9%	4,6%
Архив		14,3%	15,4%	7,1%	3,3%	11,8%	5,7%	2,9%	5,7%
Информационен отдел	83,3%	14,3%	53,8%	37,5%	26,4%	41,2%	31,7%	32,4%	33,1%
Друго помещение		57,1%	30,8%	53,6%	65,9%	35,3%	58,5%	61,8%	56,6%

## 16. Публикувана ли е информация по чл. 15 от ЗДОИ?

Отговор "ДА"	Институция					Населено място			Общо
	Органи на централната власт	Изпълнителни агенции	Областна администрация	Общинска администрация	ТПИВ	София	Областен град	Малък град	
Описание на структурата и	88,2%	85,7%	73,1%	83,0%	73,4%	85,0%	76,7%	78,5%	78,4%

функциите на администрацията									
Списък на издадените актове	62,5%	76,9%	41,7%	61,5%	35,4%	63,2%	43,0%	54,0%	48,8%
Описание на информационните масиви	50,0%	15,4%	30,4%	41,2%	39,5%	28,9%	41,6%	35,0%	38,3%
Име, адрес, телефон, работно място на служителя, който отговаря за приемане на заявленията	53,3%	30,8%	58,3%	62,2%	57,9%	40,5%	62,8%	50,9%	57,2%

17. Смятате ли, че е необходимо да издават специални наръчници за граждани, съдържащи тази информация?

	Институция					Населено място			Общо
	Органи на централната власт	Изпълнителни агенции	Областна администрация	Общинска администрация	ТПИВ	София	Областен град	Малък град	
Да	93,3%	46,7%	80,0%	77,4%	71,1%	71,1%	73,1%	76,6%	73,7%
Не	6,7%	53,3%	20,0%	22,6%	28,9%	28,9%	26,9%	23,4%	26,3%

18. Как е определена тарифата за предоставяне на достъп до информация?

	Институция					Населено място			Общо
	Органи на централната власт	Изпълнителни агенции	Областна администрация	Общинска администрация	ТПИВ	София	Областен град	Малък град	
Предоставянето на информация по ЗДОИ е напълно безплатно	29,4%	43,8%	28,0%	34,1%	54,0%	37,5%	48,8%	28,8%	43,0%
По заповед на Министерство на Финансите	47,1%	18,8%	36,0%	22,4%	12,9%	30,0%	17,6%	23,7%	20,7%
По вътрешна заповед			4,0%	5,9%	1,6%		3,5%	3,4%	3,0%
Няма определена тарифа	23,5%	37,5%	32,0%	37,6%	31,5%	32,5%	30,0%	44,1%	33,3%

19. АКО има тарифа, колко са приходите на институцията от предоставена информация по ЗДОИ: Няма приходи

	Институция					Населено място			Общо
	Органи на централната власт	Изпълнителни агенции	Областна администрация	Общинска администрация	ТПИВ	София	Областен град	Малък град	
Няма приходи	27,8%	41,2%	40,7%	37,5%	38,3%	34,1%	39,3%	38,8%	38,3%

20. Водите ли регистър на получените заявления?

	Институция					Населено място			Общо
	Органи на централната власт	Изпълнителни агенции	Областна администрация	Общинска администрация	ТПИВ	София	Областен град	Малък град	
Да	71,4%	60,0%	51,9%	57,8%	66,4%	62,2%	65,1%	52,3%	61,8%
Не	28,6%	40,0%	48,1%	42,2%	33,6%	37,8%	34,9%	47,7%	38,2%

21. АКО ДА: Какви са данните, които въвеждате в него?

	Институция					Населено място			Общо
	Органи на централната власт	Изпълнителни агенции	Областна администрация	Общинска администрация	ТПИВ	София	Областен град	Малък град	
Вид търсена информация	100,0%	100,0%	84,6%	94,1%	92,2%	95,8%	93,3%	90,6%	93,2%
Форма на запитването (устно, електронна поща, писмено)	100,0%	85,7%	85,7%	85,4%	85,7%	81,0%	88,3%	84,4%	86,6%
Дата на заявлението	100,0%	100,0%	100,0%	98,1%	95,1%	100,0%	96,4%	97,0%	97,0%
Дата на решението по заявлението	100,0%	87,5%	100,0%	98,1%	92,4%	90,9%	95,3%	97,0%	95,1%
Вид на решението - за отказ или за предоставяне	100,0%	87,5%	84,6%	93,9%	86,8%	86,4%	89,3%	93,5%	89,8%
Формата на достъпа до информация	80,0%	50,0%	91,7%	84,8%	78,6%	66,7%	82,1%	83,3%	80,3%
Дата на предоставяне на информацията	100,0%	100,0%	100,0%	97,9%	94,9%	100,0%	96,2%	96,7%	96,8%
Данни за заявителя: (адрес)	100,0%	88,9%	100,0%	95,8%	94,7%	95,5%	95,2%	96,7%	95,5%

22. Компютъризиран ли е този регистър?

	Институция					Населено място			Общо
	Органи на централната власт	Изпълнителни агенции	Областна администрация	Общинска администрация	ТПИВ	София	Областен град	Малък град	
Да	50,0%	27,3%	47,6%	27,4%	22,3%	41,4%	27,9%	19,6%	28,1%
Не	50,0%	72,7%	52,4%	72,6%	77,7%	58,6%	72,1%	80,4%	71,9%

23. Имате ли формуляр на приемо-предавателен протокол, който удостоверява предоставянето на достъп исканата информация?

	Институция					Населено място			Общо
	Органи на централната власт	Изпълнителни агенции	Областна администрация	Общинска администрация	ТПИВ	София	Областен град	Малък град	
Да	9,1%	21,4%	19,2%	16,1%	14,4%	12,1%	17,5%	9,8%	15,4%
Не	90,9%	78,6%	80,8%	83,9%	85,6%	87,9%	82,5%	90,2%	84,6%

24. Колко заявления за достъп до информация по ЗДОИ са постъпили при Вас:  
От приемането на ЗДОИ през юли 2000г. до септември 2001г.-(брой)

	Институция					Населено място			Общо
	Органи на централната власт	Изпълнителни агенции	Областна администрация	Общинска администрация	ТПИВ	София	Областен град	Малък град	
Общо	4690.00	22.00	189.00	21740.00	16746.00	4713.00	17045.00	21641.00	43399.00
Устни	770.00	14.00	69.00	475.00	9299.00	784.00	9389.00	456.00	10629.00
Писмени	1888.00	8.00	129.00	21216.00	7435.00	1897.00	7654.00	21135.00	30686.00
Електронна поща	3735.00	.00	1.00	50.00	31.00	3735.00	32.00	50.00	3817.00

25. Колко са общо отказите за достъп до информация?

	Институция					Населено място			Общо
	Органи на централната власт	Изпълнителни агенции	Областна администрация	Общинска администрация	ТПИВ	София	Областен град	Малък град	
Общо посочени откази	20.00	.00	1.00	20.00	30.00	20.00	41.00	10.00	71.00
Основани на държавна тайна	.00	.00	.00	.00	.00	.00	.00	.00	.00
Основани на служебна тайна	2.00	.00	.00	5.00	9.00	2.00	11.00	3.00	16.00
Основани на лична информация	.00	.00	.00	8.00	44.00	.00	45.00	7.00	52.00
Основани на засягане интересите на трети лица	.00	.00	2.00	5.00	17.00	.00	24.00	.00	24.00
Основани на чл. 13, ал. 2 от ЗДОИ	12.00	.00	.00	.00	.00	12.00	.00	.00	12.00
Основани на друго основание	3.00	.00	.00	.00	.00	3.00	.00	.00	3.00

26. Има ли наложено административно наказание на служител за непроизнасяне в срок по заявление по ЗДОИ от приемането на закона до днес?

	Институция					Населено място			Общо
	Органи на централната власт	Изпълнителни агенции	Областна администрация	Общинска администрация	ТПИВ	София	Областен град	Малък град	
Да			9,5%	1,4%	2,1%		2,9%	2,0%	2,4%
Не	100,0%	100,0%	90,5%	98,6%	97,9%	100,0%	97,1%	98,0%	97,6%

27. Задължена ли е институцията Ви по ЗДОИ?

	Институция					Населено място			Общо
	Органи на централната власт	Изпълнителни агенции	Областна администрация	Общинска администрация	ТПИВ	София	Областен град	Малък град	
Да	83,3%	100,0%	100,0%	97,4%	91,6%	92,3%	92,6%	98,1%	93,8%
Не	16,7%			2,6%	8,4%	7,7%	7,4%	1,9%	6,2%

28. Длъжност на интервюирания

	Институция	Населено място	Общо
--	------------	----------------	------

	Органи на централната власт	Изпълнителни агенции	Областна администрация	Общинска администрация	ТПИВ	София	Областен град	Малък град	
Зам. директор на дирекция	11,1%	17,6%		7,3%	11,3%	13,6%	8,9%	7,5%	9,3%
Връзки с обществеността	44,4%	11,8%	52,0%	24,0%	24,1%	25,0%	30,5%	17,9%	26,9%
Главен секретар	11,1%	29,4%	12,0%	35,4%	1,4%	22,7%	6,3%	38,8%	15,9%
Директор	5,6%	11,8%	16,0%	17,7%	43,3%	6,8%	36,3%	20,9%	28,6%
Старши експерт	5,6%	17,6%	8,0%	10,4%	10,6%	11,4%	11,1%	7,5%	10,3%
Юрист-консулт	16,7%	5,9%	8,0%	5,2%	3,5%	15,9%	2,1%	7,5%	5,3%
Служител	5,6%	5,9%	4,0%		5,7%	4,5%	4,7%		3,7%

## ФОНДАЦИЯ “ПРОГРАМА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ”



Фондация Програма Достъп до информация е учредена на 23 октомври 1996 г. в София от журналисти, юристи, социолози и икономисти, решени да допринесат за установяването на информирано обществено мнение.

### Основна цел:

Спомага за реализиране правото на гражданите на информация, заложено в чл. 41 на Конституцията на България.

*Чл. 41. (1) Всеки има право да търси, получава и разпространява информация. Осъществяването на това право не може да бъде насочено срещу правата и доброто име на другите граждани, както и срещу националната сигурност, общественения ред, народното здраве и морала.*

*(2) Гражданите имат право на информация от държавен орган или учреждение по въпроси, които представляват за тях законен интерес, ако информацията не е държавна или друга защитена от закона тайна или не засяга чужди права.*

### Цели:

ПДИ подпомага упражняването на правото на информация.

ПДИ насърчава търсенето на информация чрез гражданско образование в областта на свободата на информация.

ПДИ работи за увеличаване на прозрачността в работата на институциите на централната и местна власт.
--

Програма Достъп до информация  
ул. “Раковски” N 120, вх. А, ет. 4  
1000 София  
тел. / факс (02) 988 50 62  
986 77 09, 981 97 91  
E-mail: office@aip-bg.org  
www.aip-bg.org