

**Прилагане на Закона за достъп
до обществена информация,
според публикувани данни в
докладите „Състоянието на
администрацията”
2001 – 2019 г.**

д-р Гергана Жулева

София, 2020

Прилагане на Закона за достъп до обществена информация, според публикувани данни в докладите „Състоянието на администрацията” 2001 – 2019 г.¹

Законът за достъп до обществена информация беше приет от Народното събрание през юни 2000 г. и обнародван в Държавен вестник бр.55 на 7 юли 2000 г.

Публикуването от Министерски съвет на обобщена информация за прилагането на закона беше предвидено като задължение по чл. 16 при приемането на ЗДОИ и тази информация е част от доклада за състоянието на администрацията. Тези доклади се приемат и се публикуват редовно от 2001 г. насам.

Прегледът на обобщените данни по прилагането на ЗДОИ ни дава една картина на прилагането на ЗДОИ в системата на изпълнителната власт и показва усъвършенстването на процеса на отчетност, неговото дигитализиране (2005 г.) и ролята на органа, отговорен за публикуването на обобщените данни.

Според изискванията на ЗДОИ (чл. 15 ал.2) към отчетите за прилагането на закона на ръководителите на административните структури в системата на изпълнителната власт, те трябва да съдържат данни за постъпилите заявления за достъп, данни за направените откази и причините за това. През годините обаче, освен изискваните по закон се публикуваха и все по-детайлни данни, свързани с административния капацитет за изпълнение на закона, за изпълнение на задълженията по активно публикуване, за поддържането на регистри на заявленията, за обучения на служителите, за обжалвани решения по ЗДОИ и решенията на съда по жалбите срещу администрацията. Със смяната на правителствата се изменяше и характера на годишните отчети, макар информационната система, чрез която се генерират данните, да е създадена и действаща от 2004, както се твърди в доклада от 2006 г., и събираните данни очевидно са налични в информационните масиви на МС.²

¹ http://iisda.government.bg/annual_reports

² Доклад за състоянието на администрацията 2005 г. „Доклад за състоянието на администрацията се изготвя за шести път. За втора поредна година ръководителите на административни структури в системата на изпълнителната власт представят информацията по електронен път чрез интернет базирана система (www.sareport.government.bg). След приемането на доклада от Министерския съвет, той ще бъде предоставен на Народното събрание за сведение”.

► 2001-2002 г.

Първите два обобщени доклада на МС (за 2000 и за 2001 г.) съдържат ограничени данни – колко администрации са организирали дейността си по ЗДОИ, колко заявления са получили, колко броя решения за откази имат през годината. Няма данни за основанията за отказ, както изисква законът.

► 2003 г.

В третия доклад за 2002 се появяват данни за „специална заповед на ръководителя за определяне на разходите, мястото, длъжностните лица и реда по предоставяне на информацията, указания и формуляри за попълване”.³

Изброени са администрациите, които имат най-много заявления, най-много откази и тези, срещу които са подадени жалби. Появяват се данни за най-често търсената от заявителите информация.

► 2004 г.

В отчета за 2003 година за пръв път се появяват данни за броя на решенията по заявления за достъп до информация.

За пръв път се появява статистика за заявителите – граждани, фирми, журналисти, НПО.

За пръв път се появяват данни за основанията за отказ и отново са назовани администрациите, които имат най-много откази, както и тези срещу, които има подадени жалби.

Докладът е придружен с изводи и препоръки.

► 2005 г.

В петия доклад за 2004 е повторена структурата на данните от предишната година, като са пропуснати данни за това каква е вътрешната организация – регистри на заявленията, вътрешен ред и т.н.

Продължава да се отчита каква информация най-често се търси от заявителите.

Докладът е придружен с изводи и препоръки.

³ „Доклад за състоянието на администрацията през 2002 г.” стр. 37

► 2006 г.

В шестия доклад за 2005 година все още се говори за целта при предоставяне на достъп до информация и за постигане на резултати в това отношение.

Посочват се администрациите, които не са предоставили информация по заявления, и общият им брой. Тези данни не съвпадат с решенията за отказ (539) и има разминаване на броя на заявленията и броя на решенията по тези заявления, което е значително – 32, 822, още повече, че броят на писмените заявления през годината е 14,958.

Прави се основният извод, че образованието на гражданите по упражняването на правото на достъп трябва да върви ръка за ръка с обучението на администрацията по прилагане на закона, съдебната практика и оттам до подобряване на законодателството.

► 2007 г.

Седмият доклад за 2006 година е най-подробният от всички до този момент. За пръв път Министерството на държавната администрация публикува резюме на доклада с изводи и препоръки.

Появяват се данни за административни структури, които са разработили разяснителна информация по ЗДОИ за гражданите. Дадени са примери с администрации, които през годините са разработили такава информация.

За пръв път се отчита изпълнение по активното публикуване по чл. 14 и чл. 15.

Отново се появяват данни за електронните регистри на заявленията и администрациите, които са създали такъв регистър.

Появяват се и данни за административните структури, които **приемат заявления по електронен път** и данни за заявленията, подадени по електронен път.

Появяват се данни за това как е организирано плащането в различните административни структури – на място, по банков път, и двете.

Появяват се данни за служители по ЗДОИ, а също така за звената, на които е възложено да отговарят за достъпа до информация.

Появяват се данни за актуалност на публикуваната информация.

За пръв път се появяват данни за това колко са заявленията за достъп до официална обществена информация и колко за служебна, колко заявления постъпват в централната, в териториалната и общинската администрации.

Отбелязва се, че Министерството на правосъдието има най-много заявления, по които не е предоставило информация – 2 172.

Появява се статистика за **причините за неразгледаните заявления** – според законовите реквизити.

Посочени са и основанията за отказ според Закона за достъп до обществена информация. Особено е, че за разлика от предишните доклади този път са обяснени причините за отказ, които се появяваха в статистиката като „Други“: непосочен адрес; „исканата информация не представлява обект на обществена информация“; неразполагане с исканата информация; исканата информация е търговска тайна; производствена и търговска тайна по ЗООС; липсват задължителните реквизити в заявлението; исканата информация е служебна тайна по Закона за митниците. Почти всички основания са предвидени в закона и е странно, че администрацията ги разглежда като непопадащи сред основанията за отказ, а ги разглежда като „други“. Впечатление прави първата причина сред „другите“ – че информацията не е обществена, което само по себе си подлежи на преценка от съда.

В този доклад се посочва подробно за каква информация се подават заявления и колко.

Докладът е придружен с изводи и препоръки.

► 2008 г.

В осмия доклад за 2007 г. за пръв път се появява разбирането, че „спазването на принципа за „преобладаващия обществен интерес“ осигурява прозрачност и отчетност в дейността на публичните институции пред обществото“.

Отбелязват се администрациите, които са разработили своите Вътрешни правила през 2007 г., както и администрациите, които са разработили разяснителна информация за гражданите как да упражняват правото си на информация.

Отбелязва се също така колко от администрациите имат собствена интернет страница – 491.

Отчита се изпълнението за активно публикуване по чл. 14 и чл. 15 от ЗДОИ.

В доклада се отчита приемането на заявления по електронен път.

Отбелязва се, че приемането на заявления по електронен път „значително улеснява“ заявителите да упражняват правото си на достъп до информация.

⁴ Доклад за състоянието на администрацията през 2007 година. Министерство на гържавната администрация и административната реформа, 2008 г.

Отново има разминаване на отчитаните данни за едно и също – различни данни от доклада от 2006 и 2007. Така например, в доклада за 2006 година се отчитат 407 администрации със звено/служител по ЗДОИ, а в доклада за 2007 г. данните за 2006 стават вече – 434.

Отчита се и кои звена в администрацията отговарят за достъпа до информация. Отбелязва се, че в 318 администрации задълженията на служителите по ЗДОИ са вписани в длъжностната им характеристика.

Отбелязва се също така, че 56,91% от заявленията са за официална обществена информация и 43,01% – за служебна обществена информация. Има данни за това колко от заявленията са до централната администрация и колко са до териториалната.

Също така се отчитат и кръстосани данни – например, къде са най-много заявленията от журналисти, фирми.

Посочени са също администрациите, които не са предоставили информация по най-много заявления – МВР –13, Областна администрация Варна – 15.

Обръща се внимание на срока, в който се постановява решението за предоставяне на информация. 3782 от общо 8247 издадени решения са за предоставяне на търсената информация веднага.

Подробно са разписани основанията за отказ от категорията други.

Подробно е представено развитието на жалбите – по резултат и по институции.

Представена е и най-често търсената информация по теми и по ниво на институциите.

► 2009 г.

Деветият доклад за 2008 г. на Министерство на държавната администрация и административната реформа отново напомня, че „спазването на принципа за „преобладаващ обществен интерес“ осигурява прозрачност и отчетност в дейността на публичните институции”.

Има разминаване в данните от доклада за 2007 и този от 2008 относно администрациите с Вътрешни правила 281 (2007) и 271(2008). Посочват се администрациите, които са си приели или актуализирали правилата.

Подробно се разглеждат администрациите, разработили разяснителна информация за гражданите.

Докладва се състоянието с интернет страниците на администрациите – 520 от тях имат собствена интернет страница.

Съща така се отчита публикуването на информация по чл. 14 и чл. 15 от ЗДОИ.

Отчита се наличието на електронен регистър на заявленията общо и по нива на администрацията, приемането на електронни заявления.

Продължава да се отчита и как се заплащат разходите по предоставяне на информация – на място – 222 адм., 92 – по банков път, 233 – и по двата начина.

Отчитат се данни за служителите, които са определени да работят по ЗДОИ – по нива на администрацията и по видове звена.

Отчита се периодичността на публикуване на информацията.

► 2010 г.

Десетият доклад за 2009, подготвен от администрацията на Министерски съвет след закриването на Министерството на администрацията и административната реформа, започва с критика към администрациите, които нямат вътрешни правила за работа със заявленията, от които 6 министерства, 5 областни администрации. Отчита се, че 87 администрации са приели правила и се изброяват.

Причините за неизпълнение на задълженията, според доклада са:

- Пълно непознаване и неразбиране на закона;
- Нежелание и съпротива да се изпълняват разпоредбите му.

За първи и последен път в доклад се появява отчет за публикуване в интернет на определени категории информация, както е наречена графиката в доклада „Публикуване и срок за актуализиране на задължителна информация в интернет по чл. 15 от ЗДОИ”, а именно:

1. Списък разсекретени документи;
2. Отчет за дейността на администрацията;
3. Описание на услугите, които предоставя администрацията;
4. Програми и стратегии;
5. Договори;
6. Формуляр за заявления;

7. Решения на общинския съвет;
8. Годишен отчет за работата по ЗДОИ;
9. Дължими разходи за предоставяне на ДОИ и начини на плащане;
10. Възможни форми за предоставяне на информация;
11. Вътрешни правила по ЗДОИ;
12. Наименование, адрес, телефон, работно време на звеното по ЗДОИ;
13. Списък на категориите информация, представляващи служебна тайна;
14. Регът за достъп до публичните регистри;
15. Описание на информационните масиви;
16. Индивидуални адм. актове, издадени от ръководителя в изпълнение на неговите функции;
17. Проекти на нормативни актове;
18. Проекти на нормативни актове, регулиращи дейността на административната структура (АС);
19. Правомощия, функции и отговорности на АС;
20. Данни за АС⁵.

За пръв път в доклада се отчита в каква форма е била предоставяна информацията през 2009 г.

Публикуване, преглед на информацията, устна справка, копие на хартиен носител, копие на технически носител, форма, отговаряща на комуникативните възможности на хора със зрителни увреждания, и форма, отговаряща на комуникативните увреждания на хора с увреждания на слухово-говорния апарат.

Обръща се внимание на приемането на електронни заявления.

Отчита се заплащането на разходите – начините и по нива на администрацията.

Текстът е разделен на три части – **организация на достъпа до информация; административен капацитет за осигуряване на достъп до информация; и процедури за разглеждане на достъп до обществена информация.**

Докладът е издържан в отрицателни оценки – отчита се главно колко процента от администрациите не са направили нещо.

⁵ При изброяването спазвам реда, посочен в доклада на МС

Отчита се колко администрации са без служители, без звена по ДОИ, кои са звената, на които е възложена работата по ЗДОИ, включено ли е в длъжностните характеристики това задължение на служителите.

За пръв път се признава, че отчитаният брой устни запитвания е нереален, тъй като повечето администрации, според доклада, „не водят отчет за тях”. Дадени са примери за администрации, които регистрират устните запитвания.

► 2011 г.

Единадесетият доклад за 2010 г. на администрацията на Министерски съвет следва структурата на предишния доклад. В частта **„Организация на достъпа до информация”** се отчитат следните данни:

- Колко адм. структури са получили заявления;
- Колко от тях имат вътрешни правила;
- Колко от тях са подготвили разяснителна информация за гражданите;
- Колко от тях поддържат електронен регистър на заявленията;
- Колко администрации приемат електронни заявления;
- Как е организирано заплащането на разходите в различните администрации.

В частта **„Административен капацитет за осигуряване на достъпа до информация”** се отчита колко са служителите по ЗДОИ, кое звено извършва дейността по ЗДОИ и колко администрации са провели обучения по ЗДОИ.

Докладът обхваща също така част, наречена **„Процедури за разглеждане на искания за достъп до информация” и отчет за решенията и отказите по заявленията за достъп до информация**. Констатира се, че „Няма регистрирани нарушения и наложени наказания на длъжностни лица”.

► 2012 г.

Дванадесетият доклад за 2011 г. следва структурата на предишния доклад.

В частта **„Организация на достъпа до информация”** намираме данни, подобни на предшестващия доклад, но и известно несъответствие на тези данни. Така например на 47 страница се твърди, че 557 адм. структури са получили заявления по ЗДОИ, колкото са всичките административни структури през 2011 г., а на 49 стр. се твърди, че в 131 не са постъпвали заявления т.е. 426.

Отново се констатира, че много от администрациите нямат Вътрешни правила по ЗДОИ и по-специално се отбелязва, че Министерството на земеделието и храните не е разработило такива правила.

Отново се появява графика в какви форми се предоставя информацията – като в доклада от 2009 г.

Отчитат се администрациите, които имат Електронен регистър на заявленията и приемат електронни заявления.

Отново се отчита как е организирано заплащане на разходите при предоставяне на информация.

В този доклад е изпаднала частта за **Административен капацитет за осигуряване на достъпа до информация.**

Разгледани са „**Процедури за разглеждане на искания за достъп до информация**”.

В доклада няма констатации и препоръки.

► **2013 г.**

Тринадесетият доклад за 2012 г., приет от правителството на Орешарски, следва структурата на докладите от времето на правителството на ГЕРБ.

Министерството на земеделието и храните продължава да няма Вътрешни правила за работа по ЗДОИ.

Според доклада няма регистрирани нарушения и наложени наказания за длъжностни лица по ЗДОИ.

В доклада няма констатации и препоръки.

► **2014 г.**

Четиринадесетият доклад за 2013 г.

Следва се структурата на докладите от 2010 година насам, а именно: организация на достъпа до обществена информация; административен капацитет за осигуряване на достъпа до информация и процедури за разглеждане на искания за достъп до информация. В този доклад липсват данни за видовете решения на съда по жалби за достъп до информация, каквито в предишни доклади се публикуват.

Няма детайлизация на начините за заплащане на разходите по заявления за достъп до обществена информация, каквито дотогава се публикуваха в доклада.

В този доклад за първи път се отчита „1 регистрирано нарушение и 1 наложено наказание на длъжностни лица по ЗДОИ в Областна дирекция „Земеделие” – Кюстендил”.

В доклада няма констатации и препоръки.

► 2015 г.

Петнадесетият доклад за 2014 г.

В този доклад се следва структурата на досегашните доклади, но се появява нов раздел „Решения и откази за ДООИ”.

Данните са представени по нива на администрацията, има данни за причините на удължаване на срока по нива на администрацията. И в този доклад липсват данни за видовете решения на съда по жалби за достъп до информация.

Няма детайлизация на начините за заплащане на разходите по заявления за достъп до обществена информация.

Според доклада няма регистрирани нарушения и наложени наказания за длъжностни лица по ЗДОИ.

В доклада няма констатации и препоръки.

► 2016 г.

Шестнадесетият доклад за 2015 г.

В този доклад се следва структурата на досегашните доклади, включително и раздела „Решения и откази за ДООИ”.

Отново се появяват данни за видовете решения на съда по жалби за достъп до информация.

Според доклада няма регистрирани нарушения и наложени наказания за длъжностни лица по ЗДОИ.

В доклада няма констатации и препоръки, въпреки че през декември 2015 година бяха приети изменения в ЗДОИ, които са съществени за прилагането и особено за активното публикуване на информация и работа с електронните заявления. Измененията налагаха преглед и обновяване на съществуващите вътрешни правила за работа по ЗДОИ в съответствие с измененията и допълненията в закона.

► 2017 г.

Седемнадесети доклад за 2016 г.⁶

Докладът следва структурата на досегашните доклади, а именно:

1. Организация на достъпа до обществена информация
2. Административен капацитет за осигуряване на достъпа до информация
3. Процедури за разглеждане на искания за достъпа до обществена информация
 - 3.1. Решения и откази за ДООИ
4. Съдебна практика

Освен графиката за формите на предоставяне на информация⁷ не се разглеждат мерките за изпълнение на новите задължения за публикуване на информация в интернет страниците на отчитащите се органи на власт. Няма изведени проблеми, свързани с изпълнението на ЗДОИ, както и препоръки за работата на администрациите. И през 2016 година „няма регистрирани административни нарушения и наложени наказания за длъжностни лица по ЗДОИ“.

Не се разглежда наличието и съдържанието на секция „Достъп до информация“ в институционалните страници на органите на власт.

► 2018 г.

Осемнадесети доклад за 2017 г.

Докладът следва структурата на досегашните доклади, а именно:

1. Организация на достъпа до обществена информация
2. Административен капацитет за осигуряване на достъпа до информация
3. Процедури за разглеждане на искания за достъпа до обществена информация
 - 3.1. Решения и откази за ДООИ
4. Съдебна практика

⁶ <http://www.strategy.bg/Publications/View.aspx?lang=bg-BG&Id=81>

⁷ Виж пак там: „Доклад за състоянието на администрацията 2016 г.“, стр. 32

В този доклад продължава да се negliжират промените в закона от декември 2015 г. Не намираме данни за готовността на администрациите да посрещнат организационно и финансово промените в ЗДОИ, както и данни за наличието на секции „Достъп до информация“ и поддържането на тяхното съдържание.

Отчетени са 2 регистрирани административни нарушения. Едното е „наказателно постановление на длъжностни лица, които не са се произнесли в срок по заявление за ДОИ и едно по наказателно постановление на длъжностни лица, които не са изпълнили предписание на съда за предоставяне на ДОИ“.⁸

Няма препоръки към администрацията.

По-долу можете да видите графики, изготвени на основата на публикуваните данни в докладите за състоянието на администрацията, които са извлечени от тези доклади от нас, за да могат да бъдат визуализирани.

► 2019 г.

Деветнадесети доклад за 2018 г.

Докладът има същата структура и съдържание като досегашните. Отчита се 1 административно нарушение. Няма препоръки.

► 2019 г.

Двадесети доклад за 2019 г.

Докладът има същата структура и съдържание като досегашните. Ново в доклада са данни за заявления, подавани чрез Платформата за достъп до обществена информация.⁹ Няма административни нарушения. Няма препоръки.

⁸ Виж: „Доклад за състоянието на администрацията 2017 г.“, стр.37

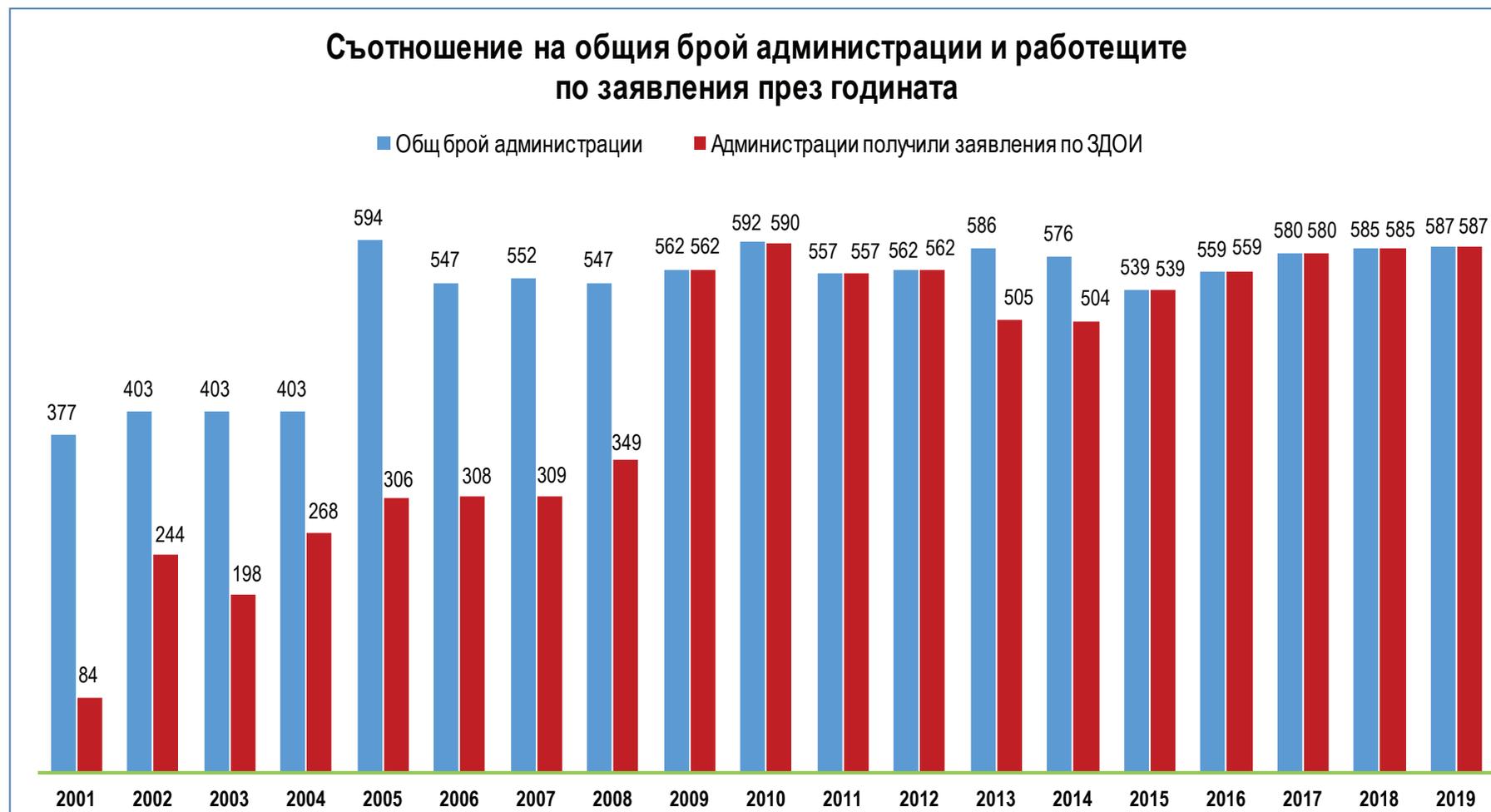
http://iisda.government.bg/annual_report/304

⁹ <https://pitay.government.bg/PDoiExt/>

1. Административен капацитет за прилагане на закона

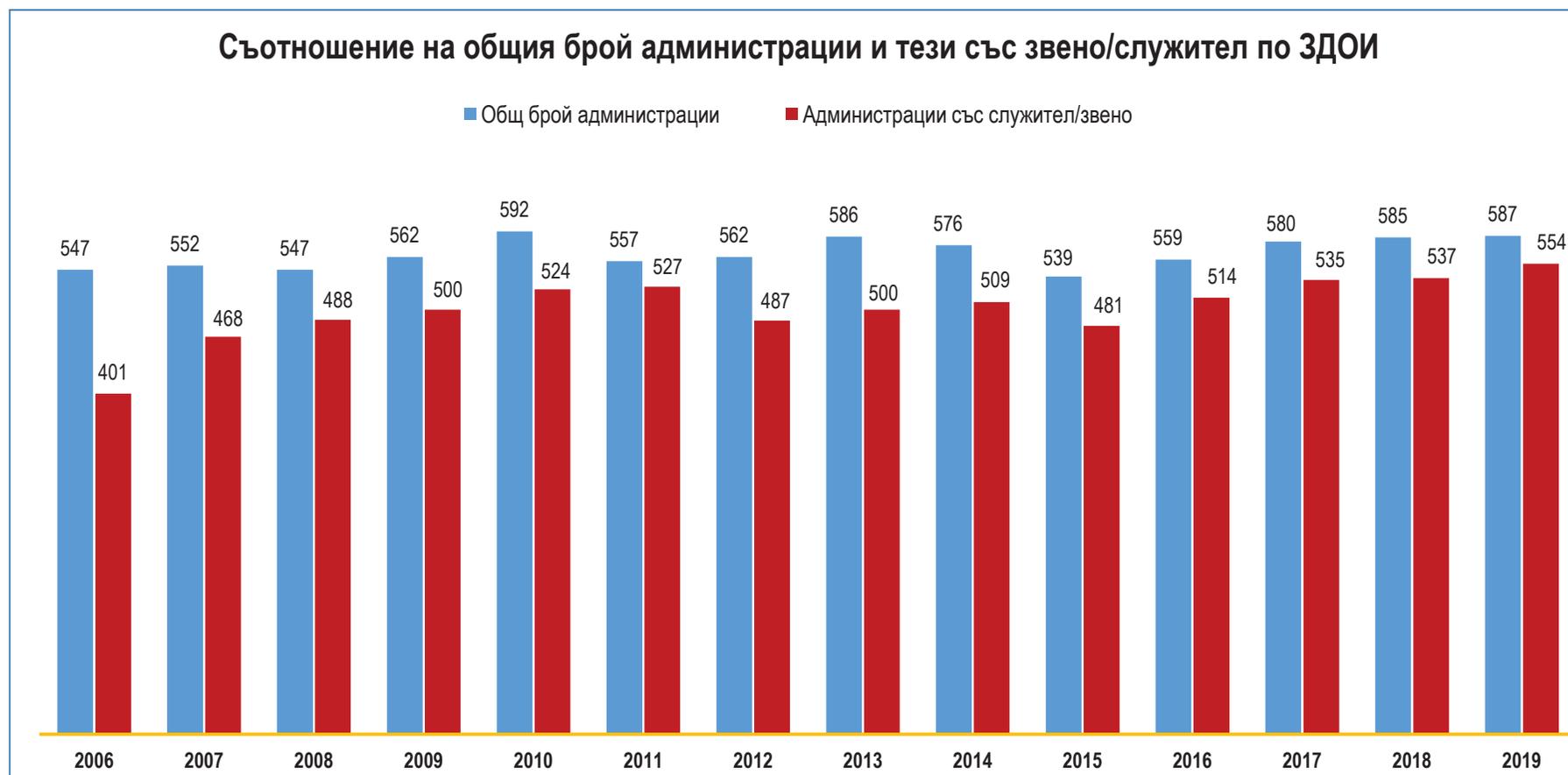
Администрации, работили по заявления през годината

На графиката по-долу ясно се вижда, че от 2009 година насам се наблюдава тенденция на сближаване на броя административни структури, подаващи отчети в раздел „Годишен отчет“ на Интегрираната информационна система на държавната администрация (ИИСДА) и тези, които отчитат работа по ЗДОИ. През последните години техният брой е един и същ.



Администрации, в които е определено звено или служител по ЗДОИ

Според измененията и допълненията на ЗДОИ от 2007 година, ръководителите на административните структури в системата на изп. власт трябваше да определят длъжностни лица, които пряко да отговарят за предоставянето на информация (ЗР към ЗИД на ЗДОИ, ДВ, бр.49 от 2007, §18). Информация за тези звена/служители намираме в докладите от 2006 г. насам. През 2016 г. 48 адм. структури все още нямат определено такова звено/служител. През 2018 г. тези административни структури са 48. През 2019 г. техният брой е намалял на 33.

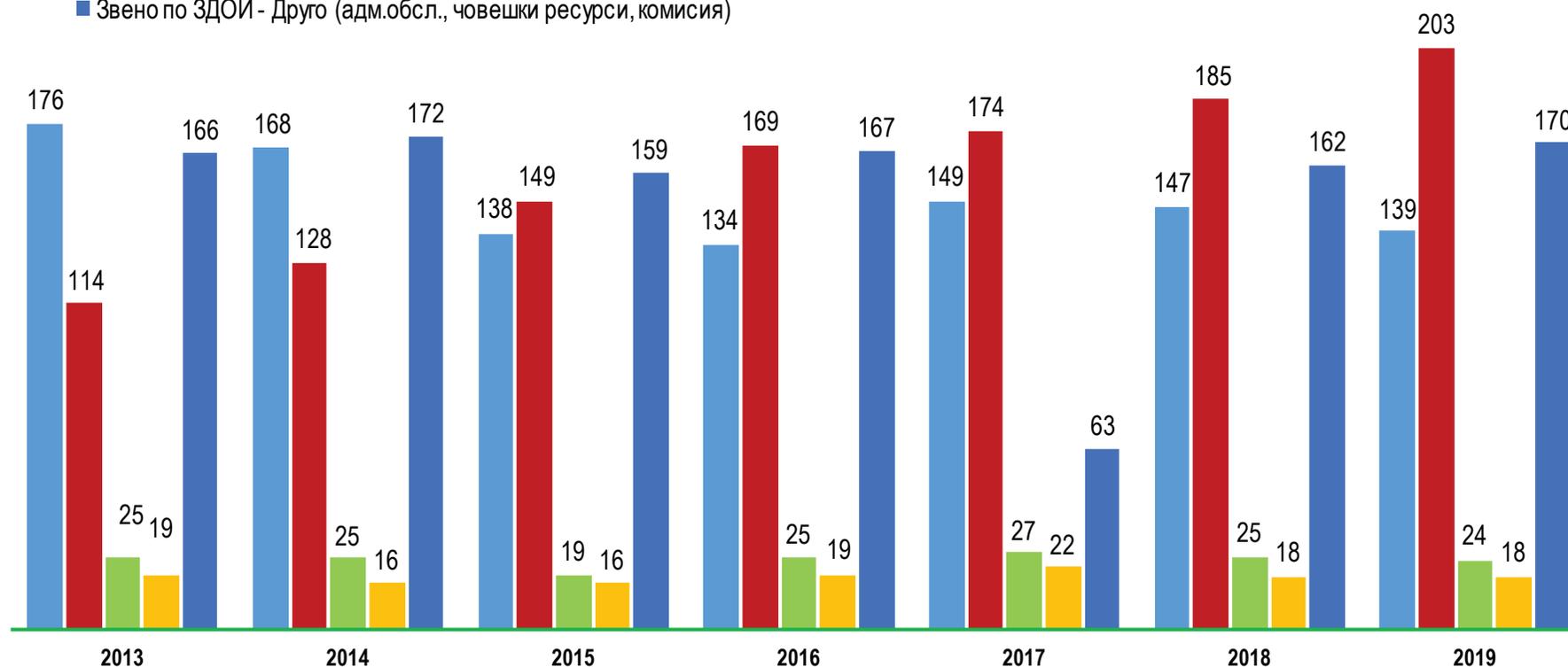


Административни звена, на които е възложена работата по ЗДОИ

Данни за звеното по ЗДОИ се появяват в доклада „Състоянието на администрацията 2013 г.“. От данните ясно се очертава тенденцията за възлагане на тези функции на правните отдели или друго специализирано звено.

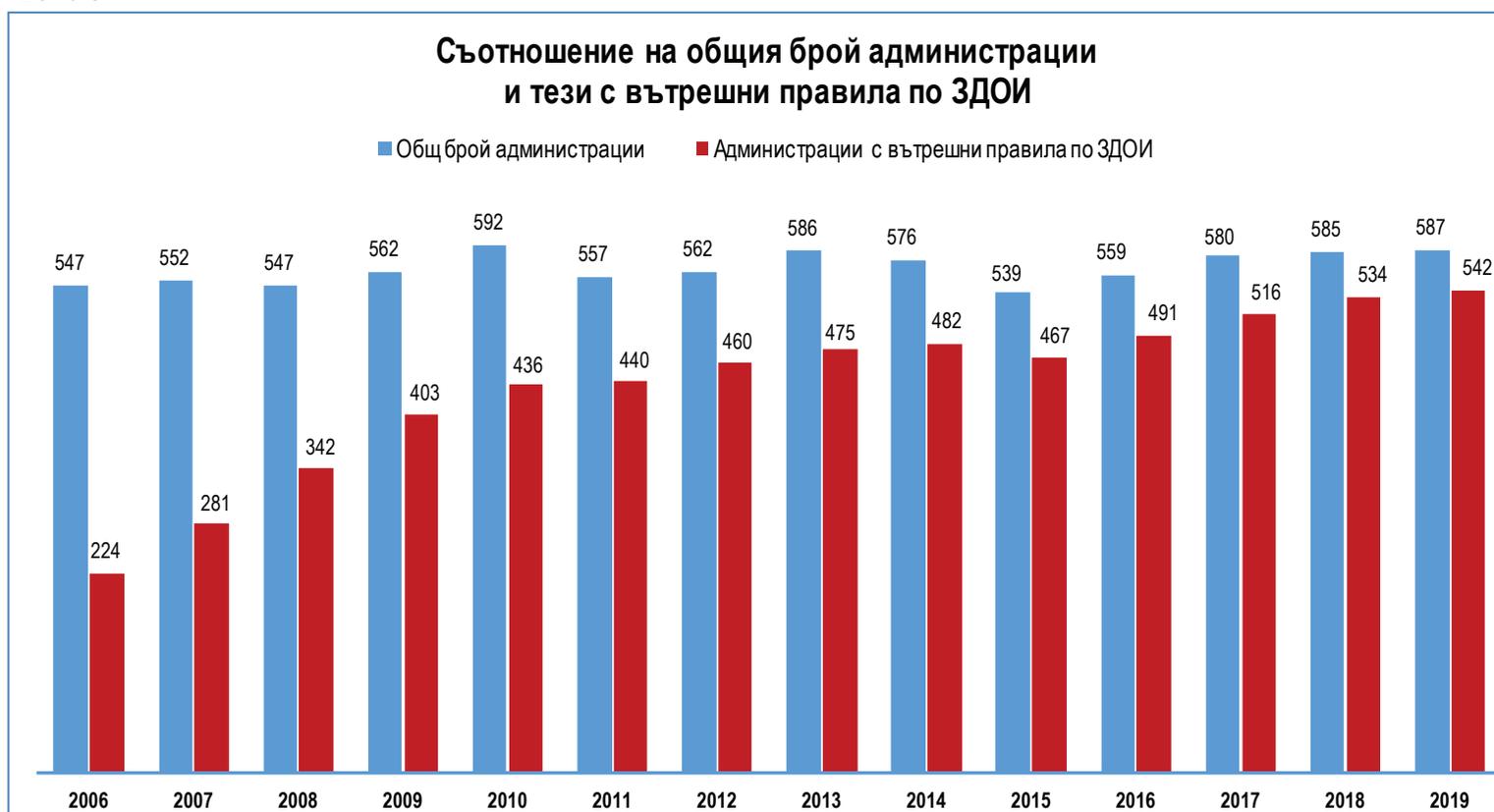
На кой отдел са възложени функции на звено по ЗДОИ

- Звено по ЗДОИ - Деловодство
- Звено по ЗДОИ - Връзки с обществеността
- Звено по ЗДОИ - Друго (адм.обсл., човешки ресурси, комисия)
- Звено по ЗДОИ - Правен отдел
- Звено по ЗДОИ - Приемна граждани



Администрации с приети вътрешни правила по ЗДОИ

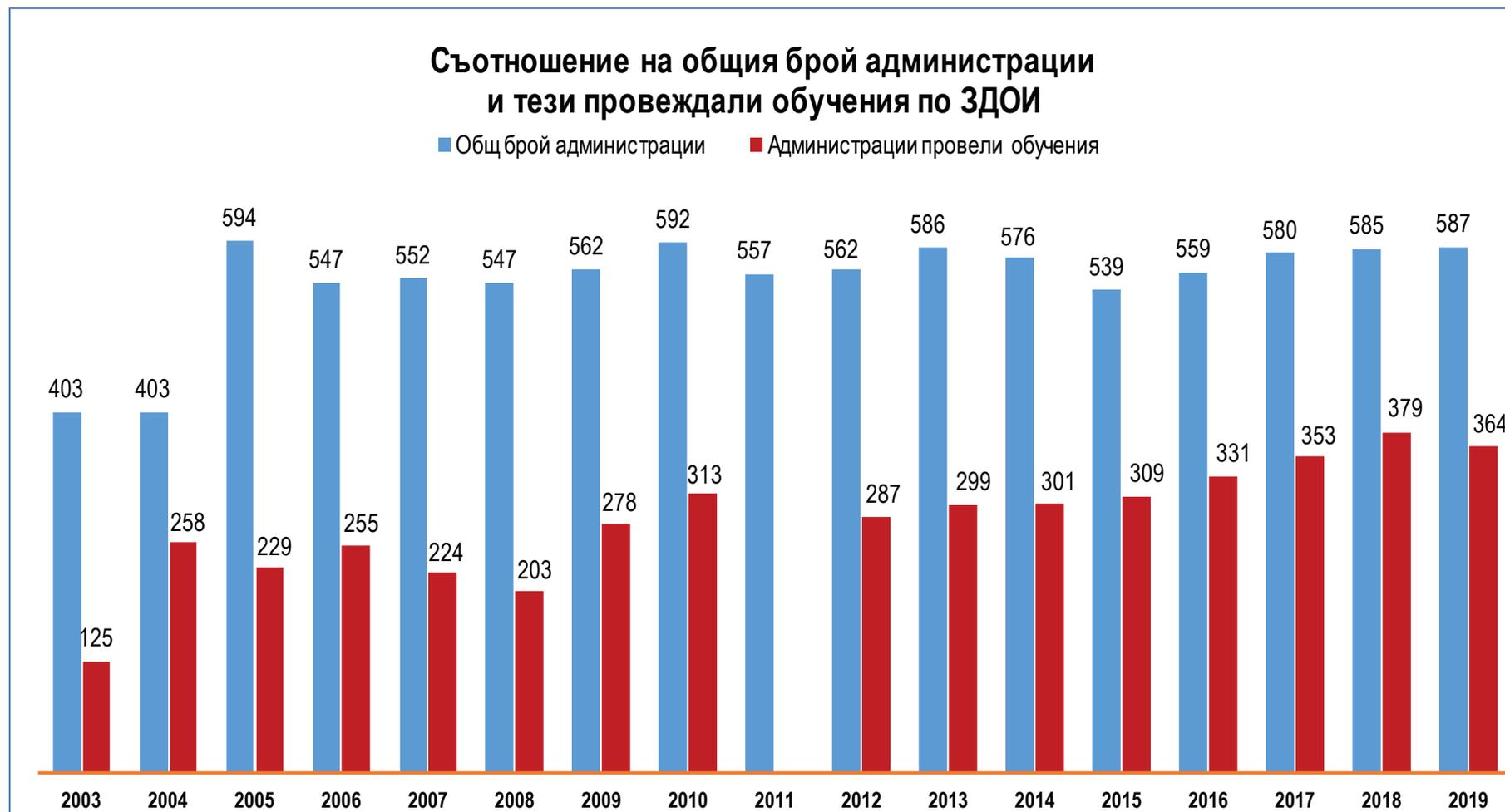
Организацията, отговорността, контролът за изпълнение на задълженията по ЗДОИ, включително и на активното публикуване изисква приемане на вътрешни правила по ЗДОИ в различните административни структури. Тези вътрешни правила трябва да бъдат публикувани в секция „Достъп до информация“ на интернет страницата на институцията. Данните от доклада за 2016 г. показват, че все още 68 административни структури нямат приети вътрешни правила по ЗДОИ. През 2017 г. техният брой намалява на 64, а през 2018 на 51, през 2019 са 45. Според данните на ПДИ от Граждански одит на активната прозрачност 2020 г. 459 администрации са публикували на интернет страниците си вътрешните правила по ЗДОИ, а 298 са ги актуализирали, според промените в ЗДОИ от 2015 г.¹⁰



¹⁰ <https://data.aip-bg.org/surveys/Y3Q966/stats-indicators?q=FJ8R25> Резултати по индикатори: Индикатори В.7, В.7.1., В.7.2.

Администрации, провели обучения за служителите си по ЗДОИ¹¹

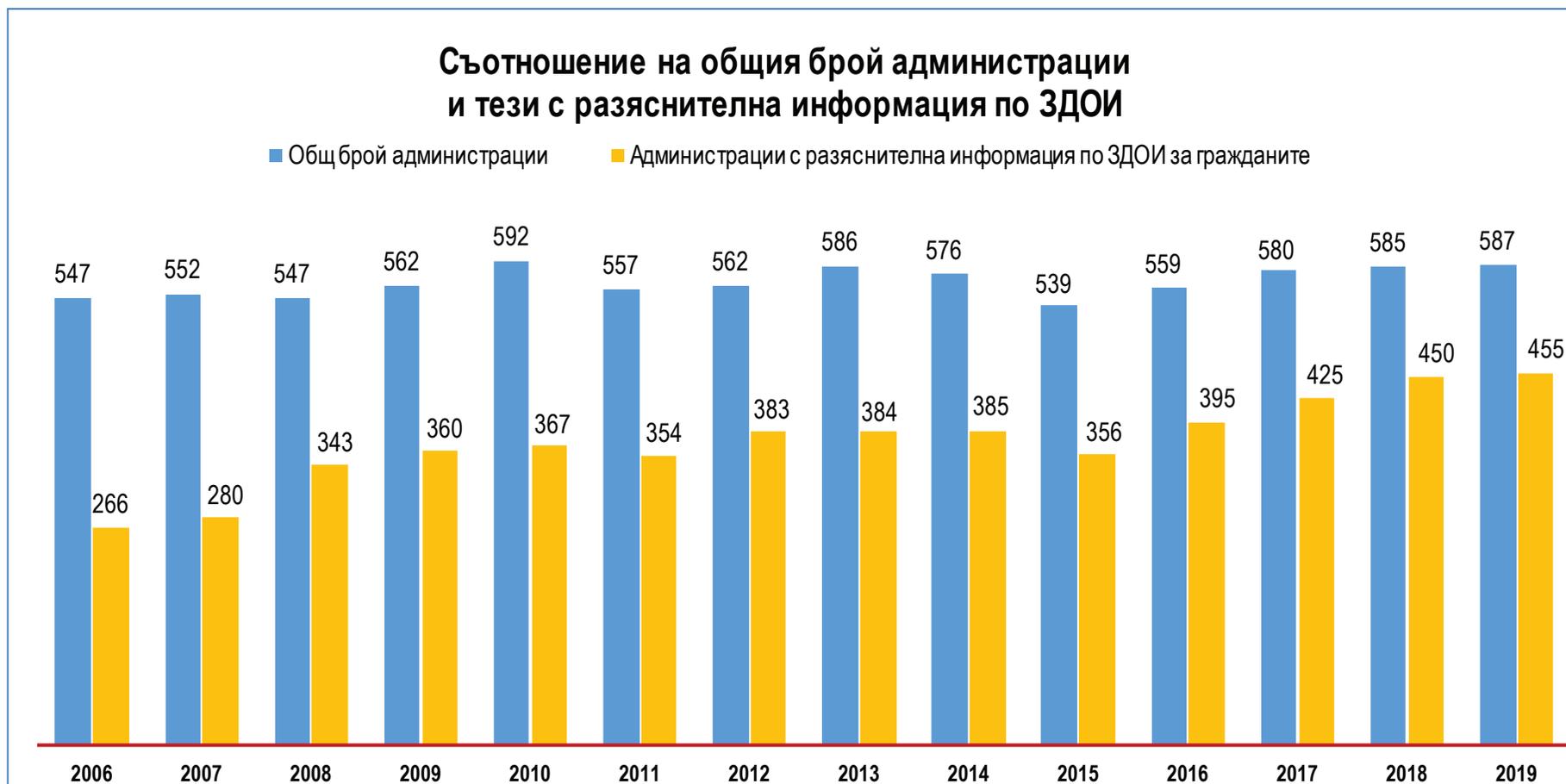
Задължение на ръководителите на адм. структури за финансово осигуряване на обученията по ЗДОИ на служителите беше въведено в Преходните и Заключителни разпоредби към ЗИД на ЗДОИ (ДВ, бр. 104 от 2008г §9). Броят на обученията е почти постоянен през годините, но едва през последните години постепенно се увеличава.



¹⁰ В доклада за 2011 г. липсват данни за администрациите, провели обучения.

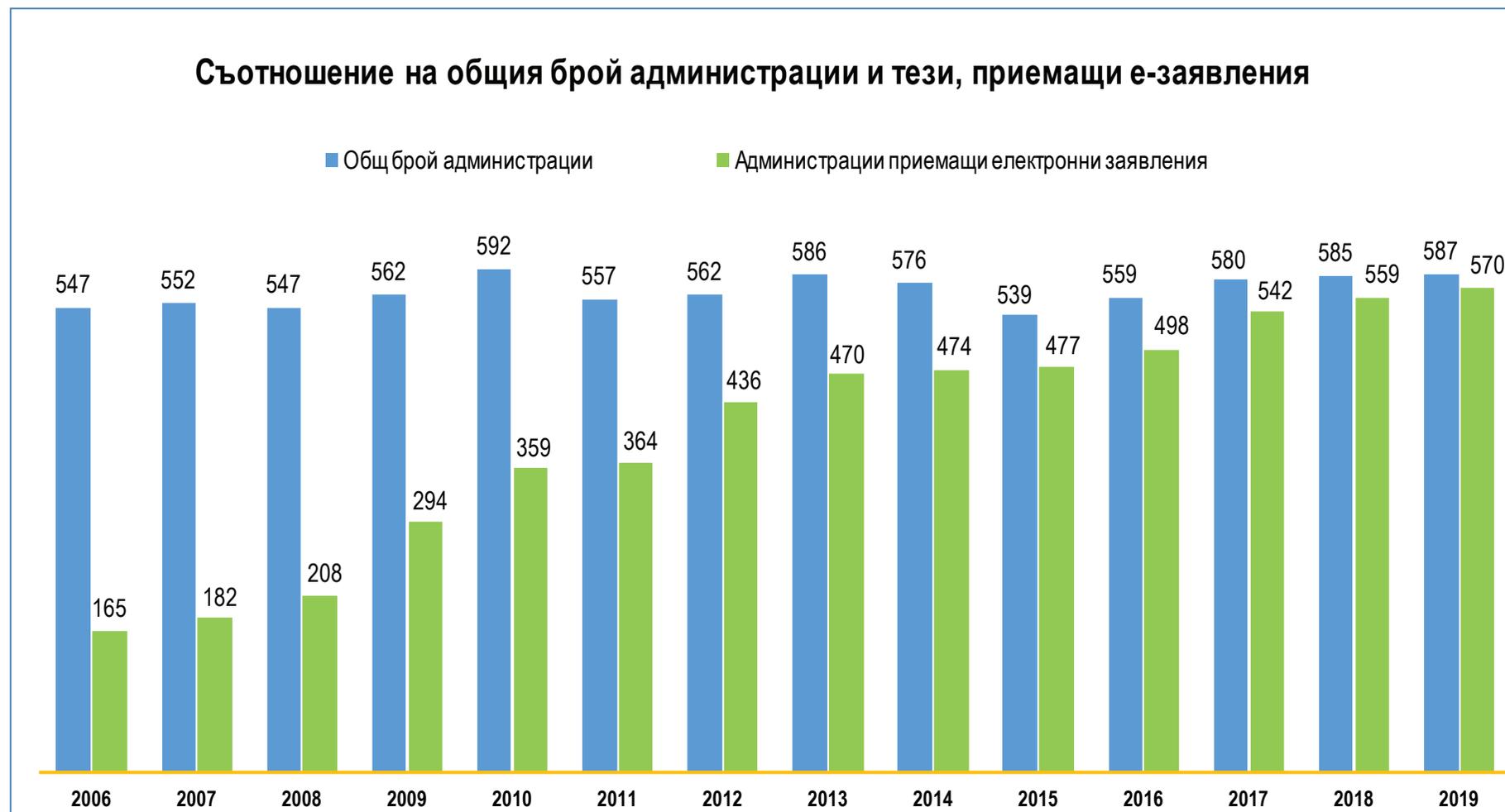
Администрации, подготвили разяснителна информация за гражданите как да упражняват правото си на достъп до информация

Задължение за подготовка на разяснителна информация за гражданите как да упражняват правото си на достъп беше записано в закона с измененията и допълненията от 2015 г. (ДВ, бр. 97 от 2015 г., чл. 15, ал.1 т.11). Данни за администрации, подготвили разяснителна информация, намираме в доклада „Състоянието на администрацията 2006 г.“



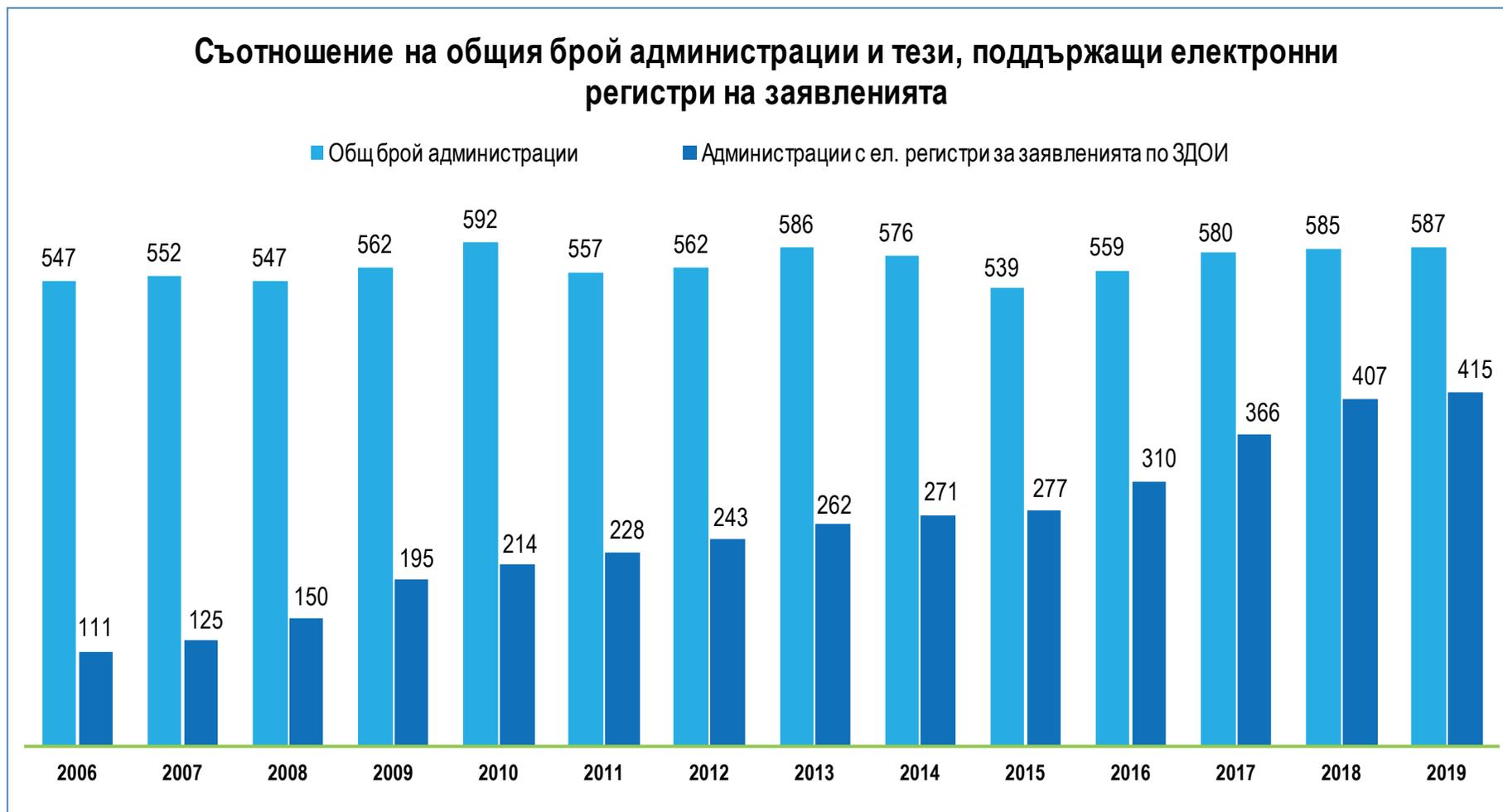
Администрации, приемащи заявления по електронен път

Е-заявленията бяха приравнени на писмените заявления по ЗДОИ още от 2000 г. с приемането на закона (ДВ, бр.55 от 7 юли 2000 г.). Условието за тяхното приемане трябваше да бъдат определени от органа на власт. В ЗИД на ЗДОИ от 2015 г. тези условия бяха законово регламентирани. По тази причина е неясно защо, макар и да намаляват на 17 през 2019 г., през 2018 г. бяха 26, а през 2017, бяха 38, все още има административни структури, които не приемат е-заявления.



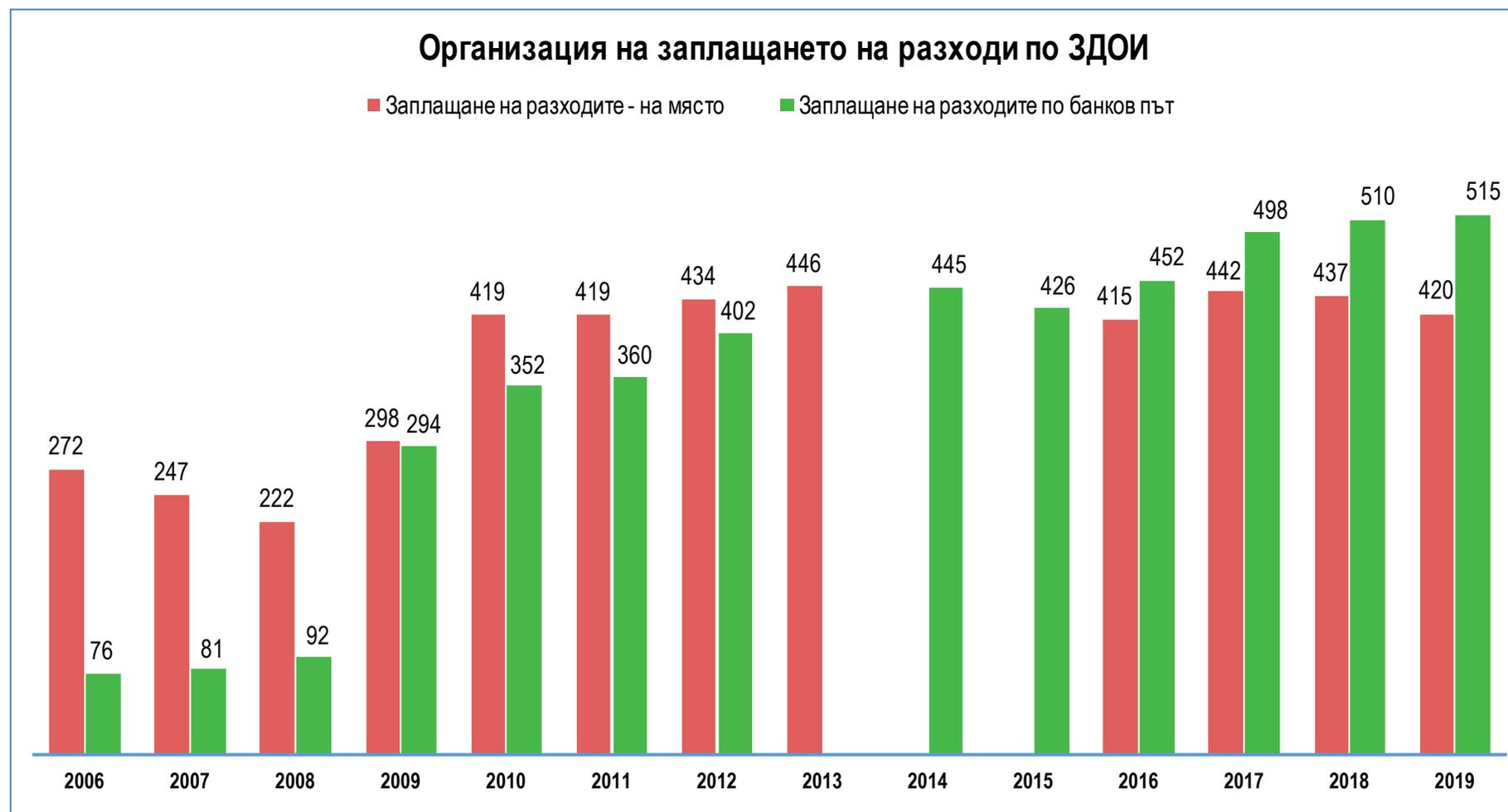
Администрации, поддържащи електронни регистри на заявленията

Заявленията за достъп до информация задължително се регистрират според чл. 25, ал. 3 на ЗДОИ. Остава неясно дали тази регистрация се извършва на хартия в 172 администрации, след като не поддържат електронни регистри на заявленията.



Организация на заплащането на разходите за предоставяне на достъп до информация

От данните в докладите „Състоянието на администрацията“ ясно се вижда, че расте броят на администрациите, които приемат плащане на разходите за достъп по банков път както и на място.¹²



¹² В доклада за 2013 г. липсват данни за заплащането по банков път, а в докладите за 2014 и 2015 за заплащане на разходите на място.

Администрации, организирали читални за преглед на предоставената информация на място¹³

Измененията в ЗДОИ от 2007 година задължиха ръководителите на адм. структури да обособят подходящо място за преглед/четене на предоставената информация (ДВ, бр.49 от 2007 г., §18). Данни за организирани читални намираме в докладите до 2009 г. Според данните от проучването на ПДИ от февруари-март 2020 г. само 107 от 562 институции са посочили мястото за четене и преглед на предоставената информация в секциите си „Достъп до информация“.¹⁴



¹³ Данни за администрациите, организирали читални за преглед на получената информация на място в институцията липсват в докладите след 2009 г.

¹⁴ Виж резултати по индикатори, индикатор В.15: <https://data.aip-bg.org/surveys/BAV422/stats-indicators?q=SZ2738>

Наложени наказания на служители за административни нарушения по ЗДОИ

За времето на прилагане на ЗДОИ от 19 години и стотици съдебни дела, решени от съдилищата в полза на заявителите, е наложено едно-единствено наказание за административно нарушение през 2013 г., две за 2017 и едно за 2018, през 2019 няма установено административно нарушение.

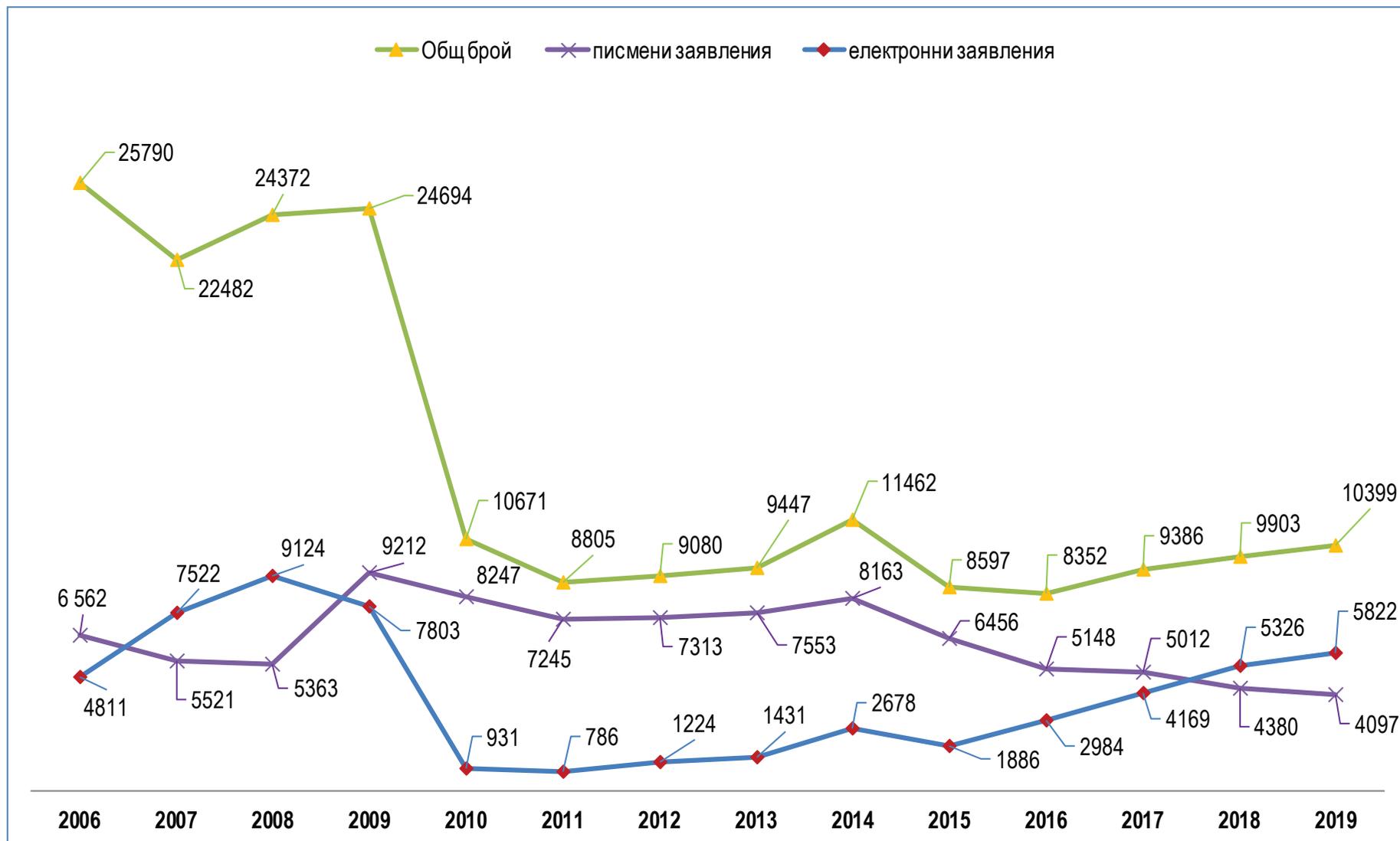


2. Работа по заявленията за достъп до обществена информация

Получени заявления

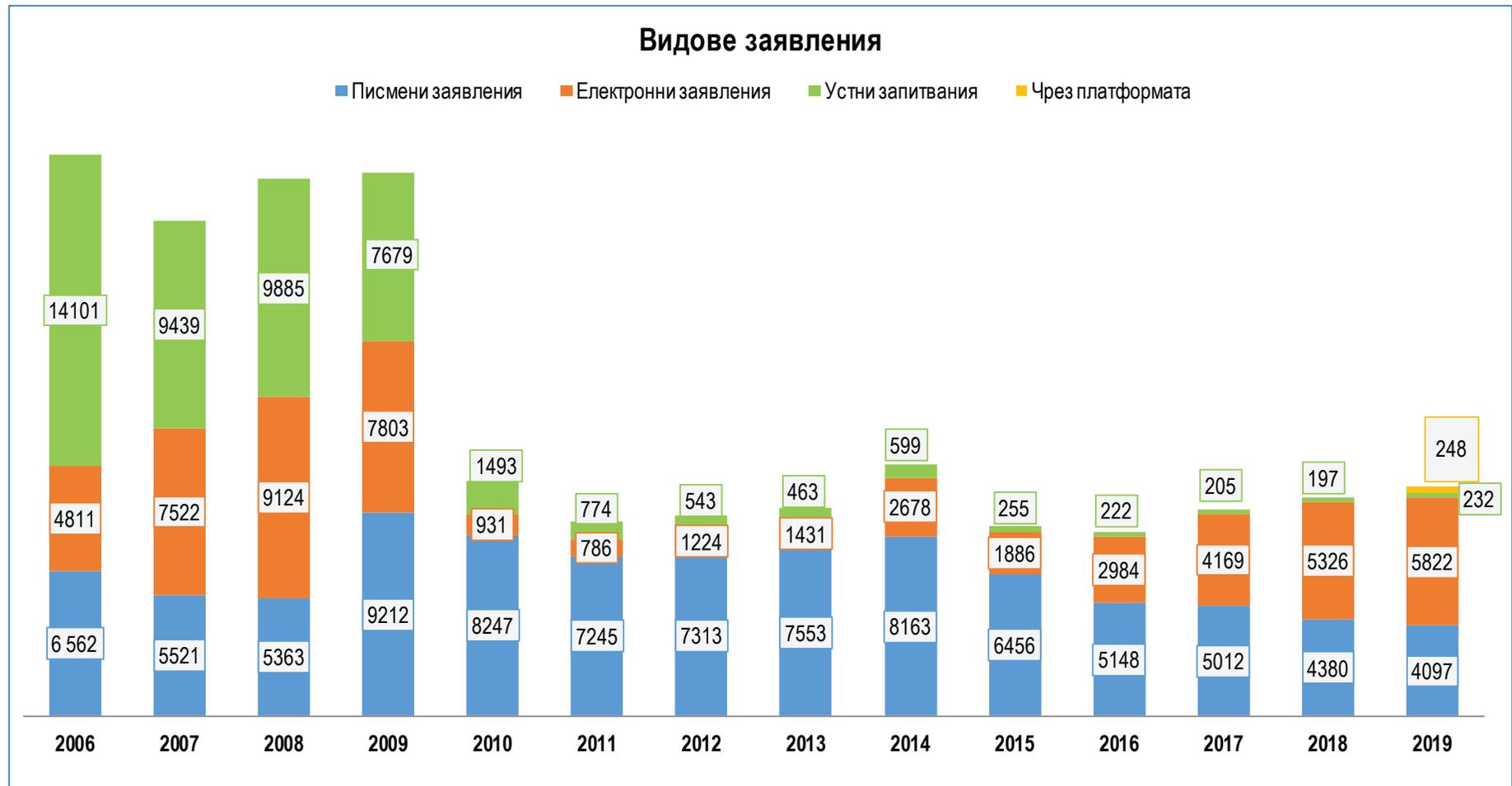
Общият брой на заявленията намалява през годините. Това може да се обясни с активното публикуване на определени категории информация на интернет страниците на задължените органи на власт, информация, която в първите години от прилагането на закона беше търсена със заявления. От друга страна, при броя на писмените заявления и приравнените към тях е-заявления не се наблюдава голям спад. През последните две години си наблюдава тенденцията на увеличаване на електронните заявления.





Начини на подаване на заявленията за достъп до обществена информация

Наблюдаваната тенденция до 2009 година за голям брой устни запитвания, отчитани от администрациите и отбелязването в доклада от 2009 година, че не са създадени механизми за регистриране на устните запитвания, рязко променя картината през следващите години и през последната 2019 са отчетени 232 устни запитвания. За първи път се отчитат 248 заявления подадени чрез платформата за достъп до обществена информация поддържа от МС.



Кой подава заявления?

Статистиката за заявителите се появява в доклада за 2004 г. Обяснимо е, че най-голям брой заявления са подадени от граждани, поради простия факт, че заявителите не са длъжни да посочват професия, принадлежност към фирми, НПО-та и медии. Тези, които са подали заявления от името на медия, фирма и НПО попадат в статистиката.



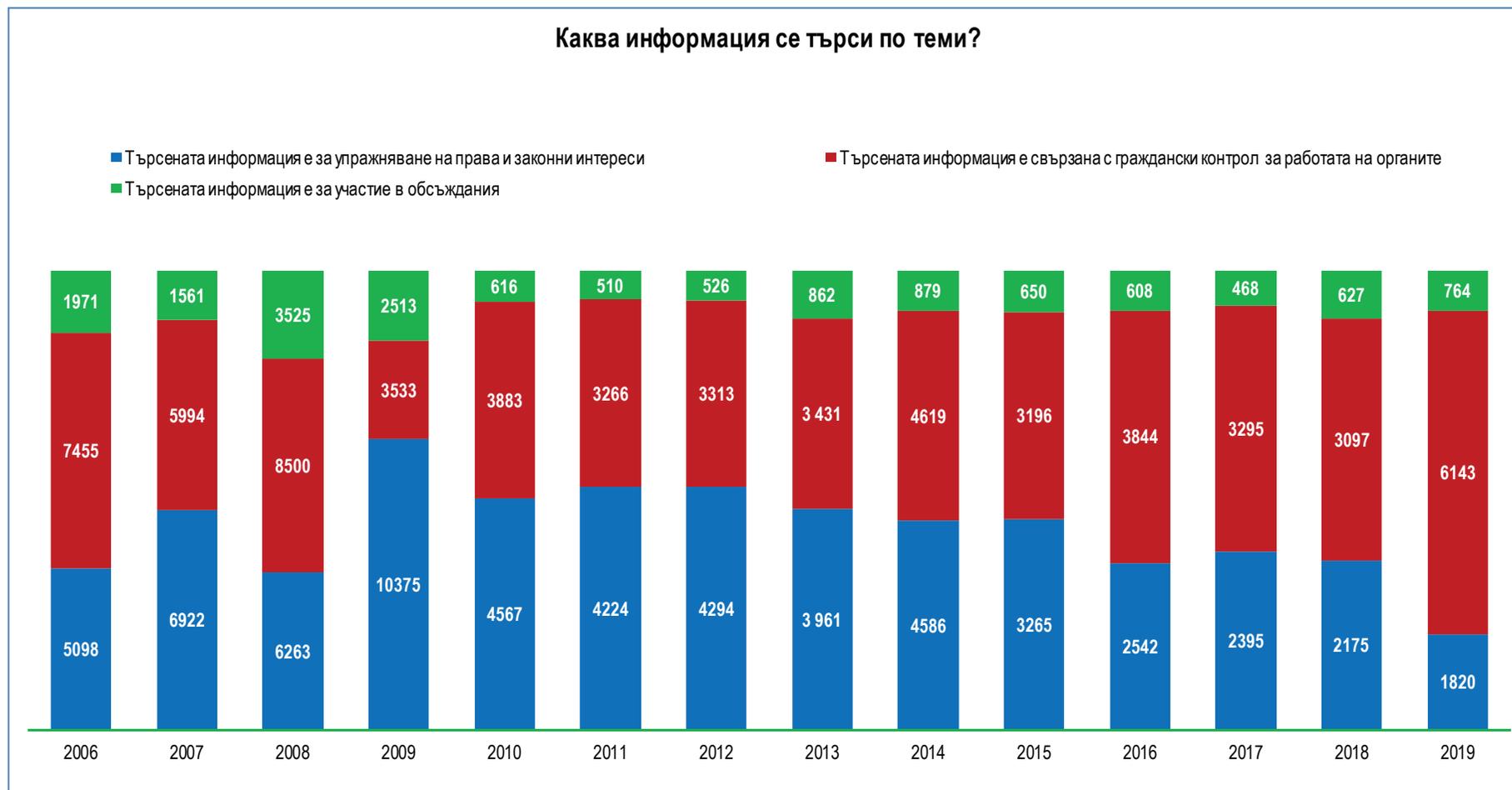
Каква информация се търси, според категоризацията на ЗДОИ?

Според категоризацията на ЗДОИ обществената информация е официална, съдържаща се в актове, и служебна, свързана с подготовка на актовете (чл. 10 и чл. 11 на ЗДОИ). Графиката по-долу илюстрира извода, че повишаването на активната прозрачност – ясни задължения за публикуване на актовете на органите, задължени по закона, обръща тенденцията на търсене на официална обществена информация и след 2014 търсенето се съсредоточава към служебна обществена информация, т.е. към документи, свързани с подготовката на актовете, които не се публикуват.

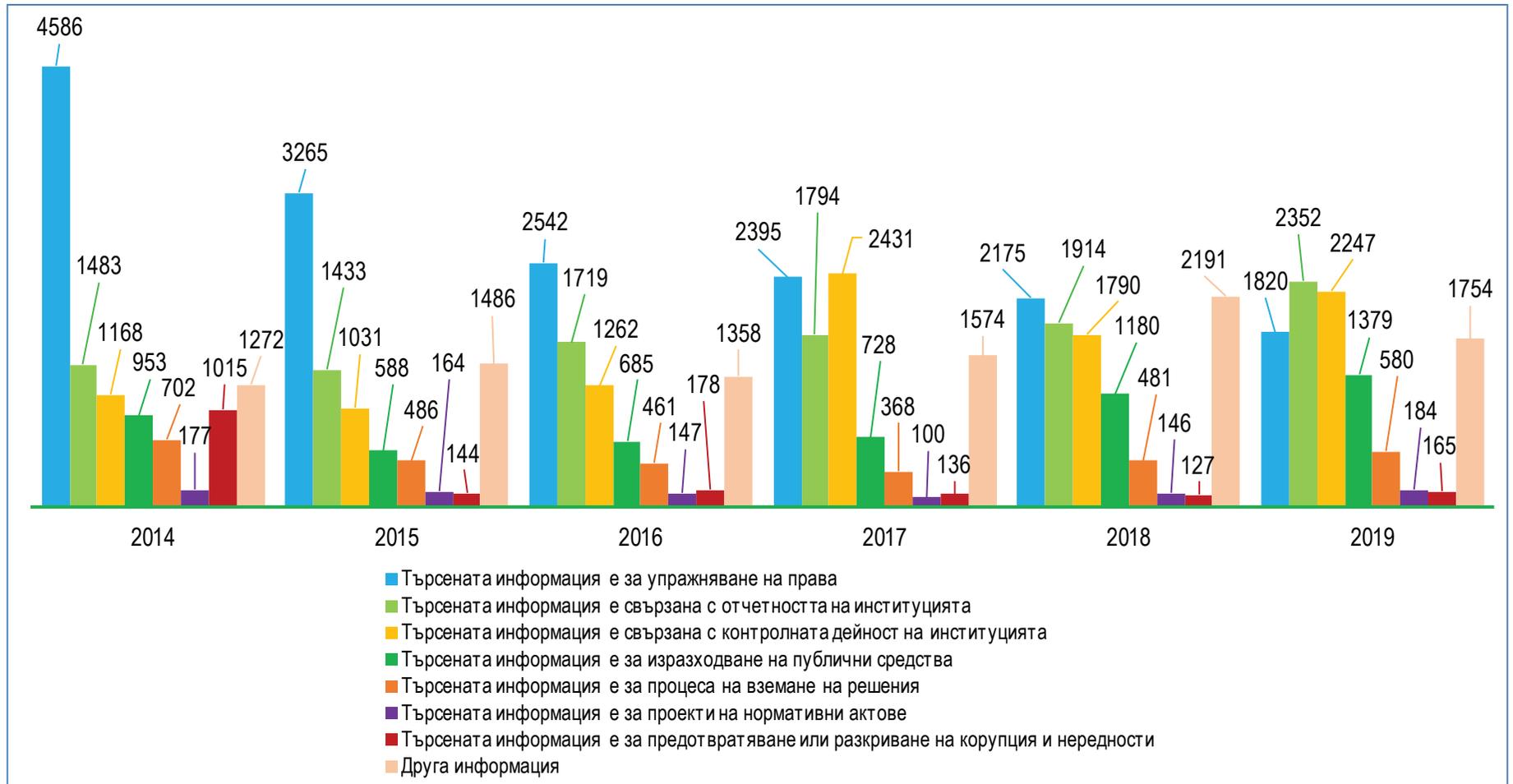


Каква информация се търси по теми?

Търсенето на информация отговаря на основните елементи на правото на достъп до информация. Това право е в основата на упражняването на други права, то е в основата на участието в обществени обсъждания на политики и дава възможност на гражданите да осъществяват контрол над управлението. През последните три години се увеличават заявленията, свързани с темите на гражданския контрол.



В следващата графика се илюстрира търсенето на информация по детайлизирани теми. Това, което прави впечатление е, че все още със заявления се търсят проекти за нормативни актове и свързаната с тях документация, а тази информация задължително трябва да бъде качена в интернет страниците на институциите по силата на Закона за нормативните актове (ЗНА).



Заявления и решения по заявленията

Отчитането на броя на заявленията и административните решения по тях показва по-голямо внимание към детайлите на прилагането на закона през годините. На графиката по-долу ясно се вижда голямата разлика между отчетените постъпили заявления до 2010 г. и решенията по тези заявления. Едва през 2010 г. количеството на заявленията и административните решения по тях започват да се приближават по брой.



Решения за предоставяне на пълен достъп до исканата информация

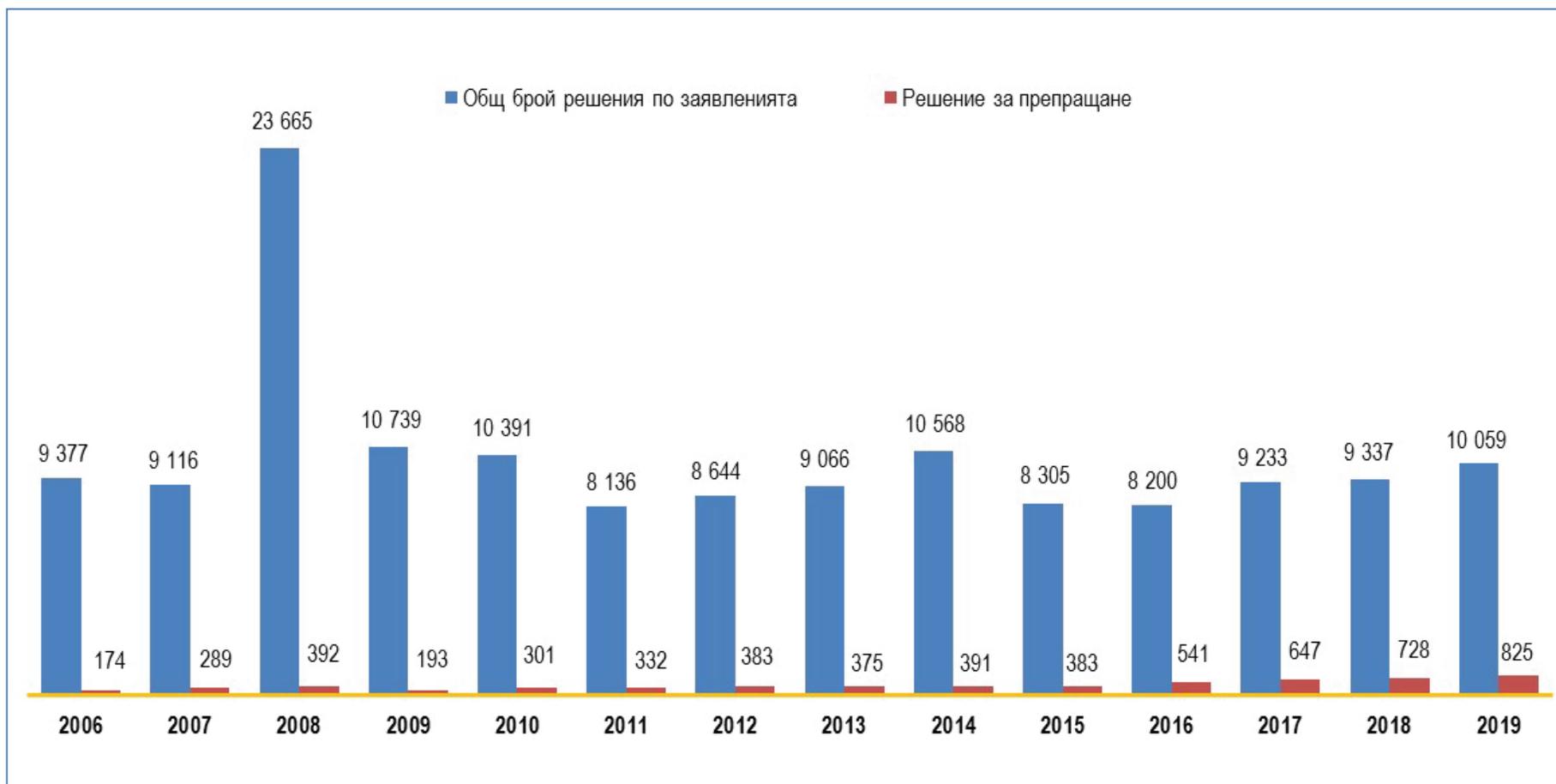
Сред решенията по заявления за достъп, според докладите на правителството, преобладават решенията за пълен достъп до информация.



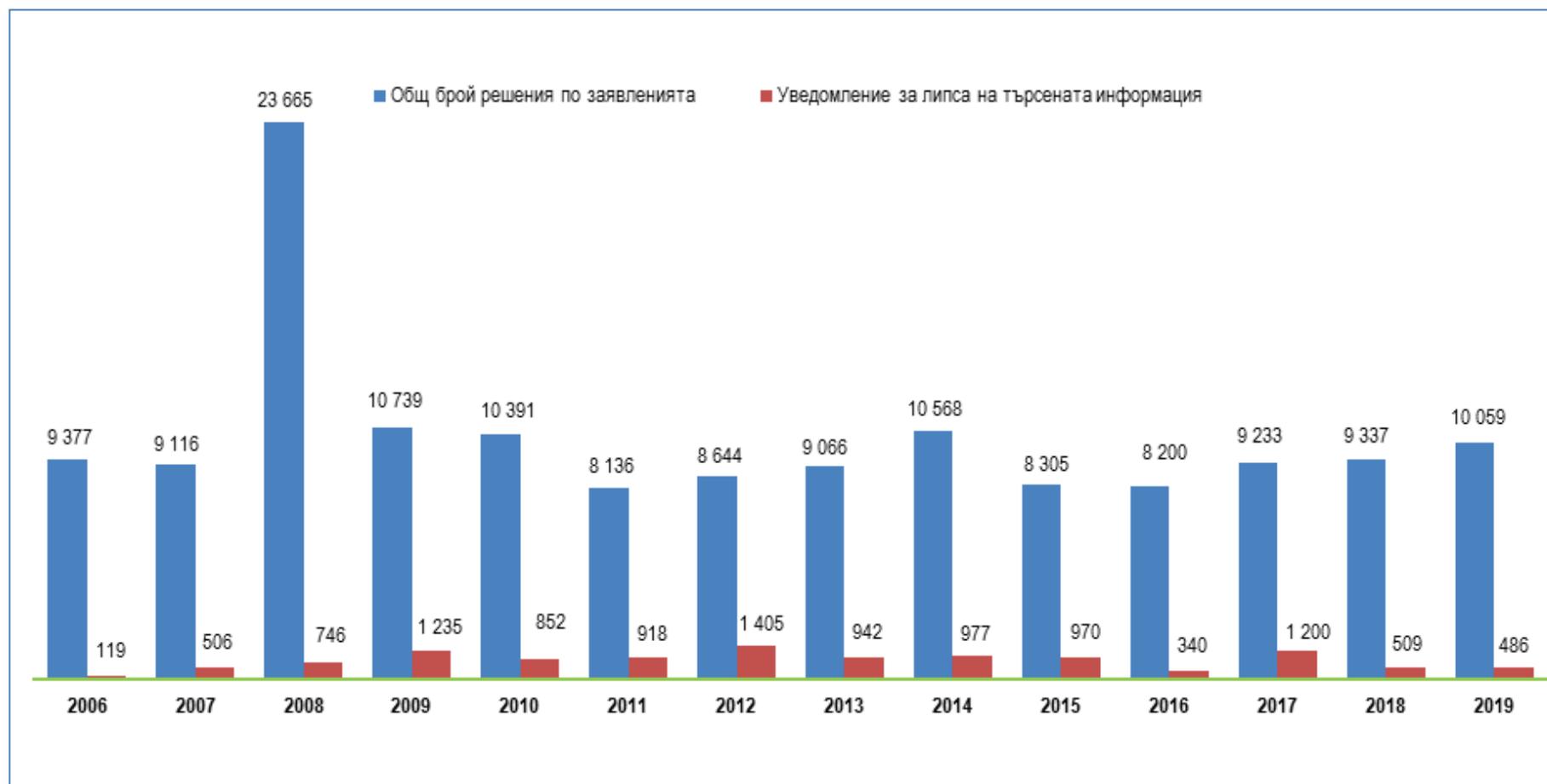
Решения и решения за предоставяне на частичен достъп



Решения за препащане

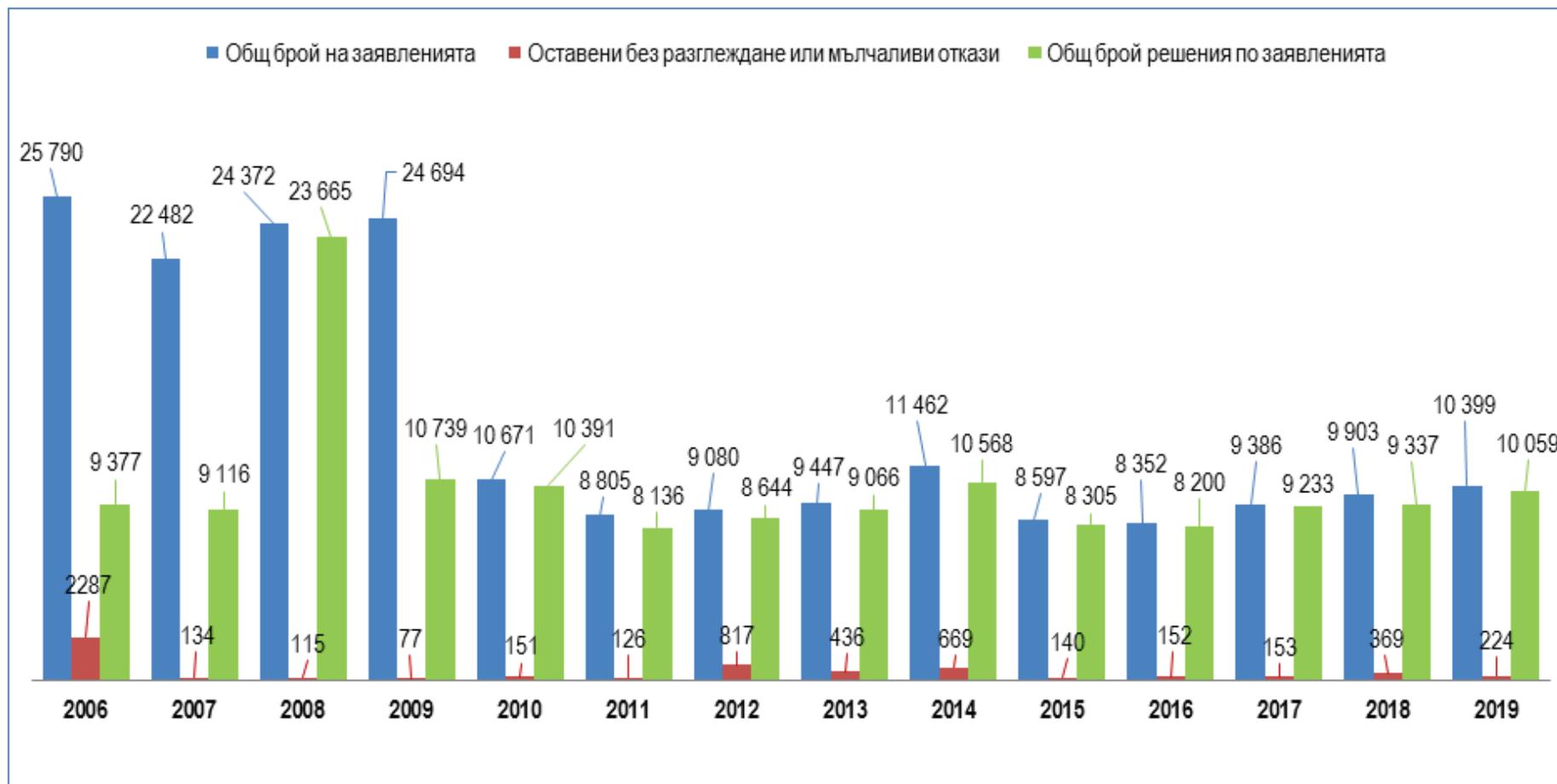


Уведомления за липса на търсената информация



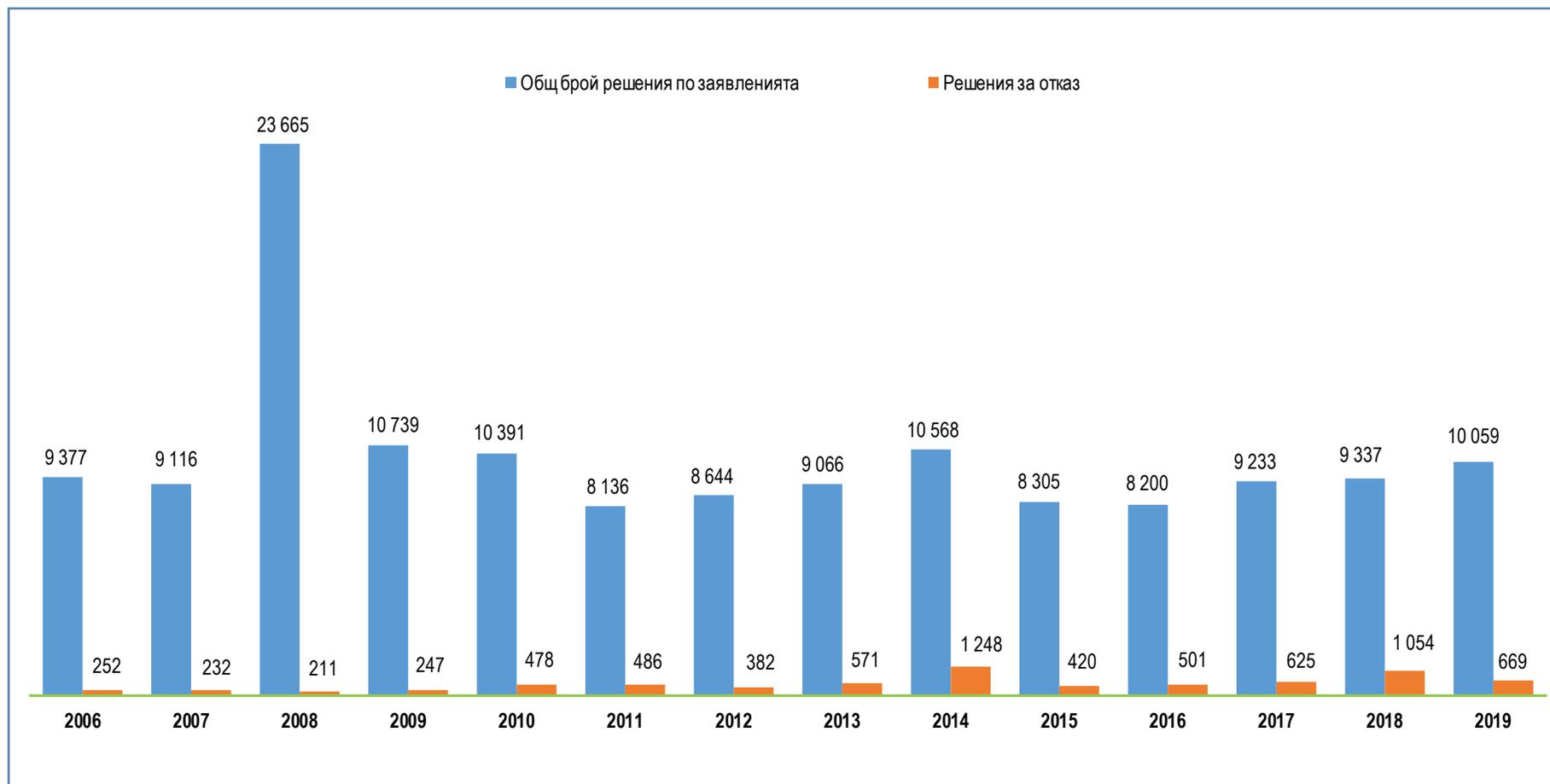
Заявления, оставени без разглеждане, според доклада на МС

Графиката по-долу илюстрира голямото разминаване между докладваният брой на заявленията, решенията и оставените без разглеждане заявления до 2009 година. Дори като се има предвид, че заявления са 10 399 през 2019 г. и докладваните оставени без разглеждане, заради адм. несъответствия са 224, решенията по тези заявления са 10 059 и остават очевидно 56 заявления, по които не са взимани решения – мълчаливи откази.



Решения за отказ от предоставяне на търсената информация

През 2019 г. решенията за отказ на търсената информация се връщат на 6,6%, за сравнение през 2017 г. те са 6,7%, а през 2016 – 6,1%. През 2018 г. решенията за отказ рязко се увеличават и достигат 11,2%.

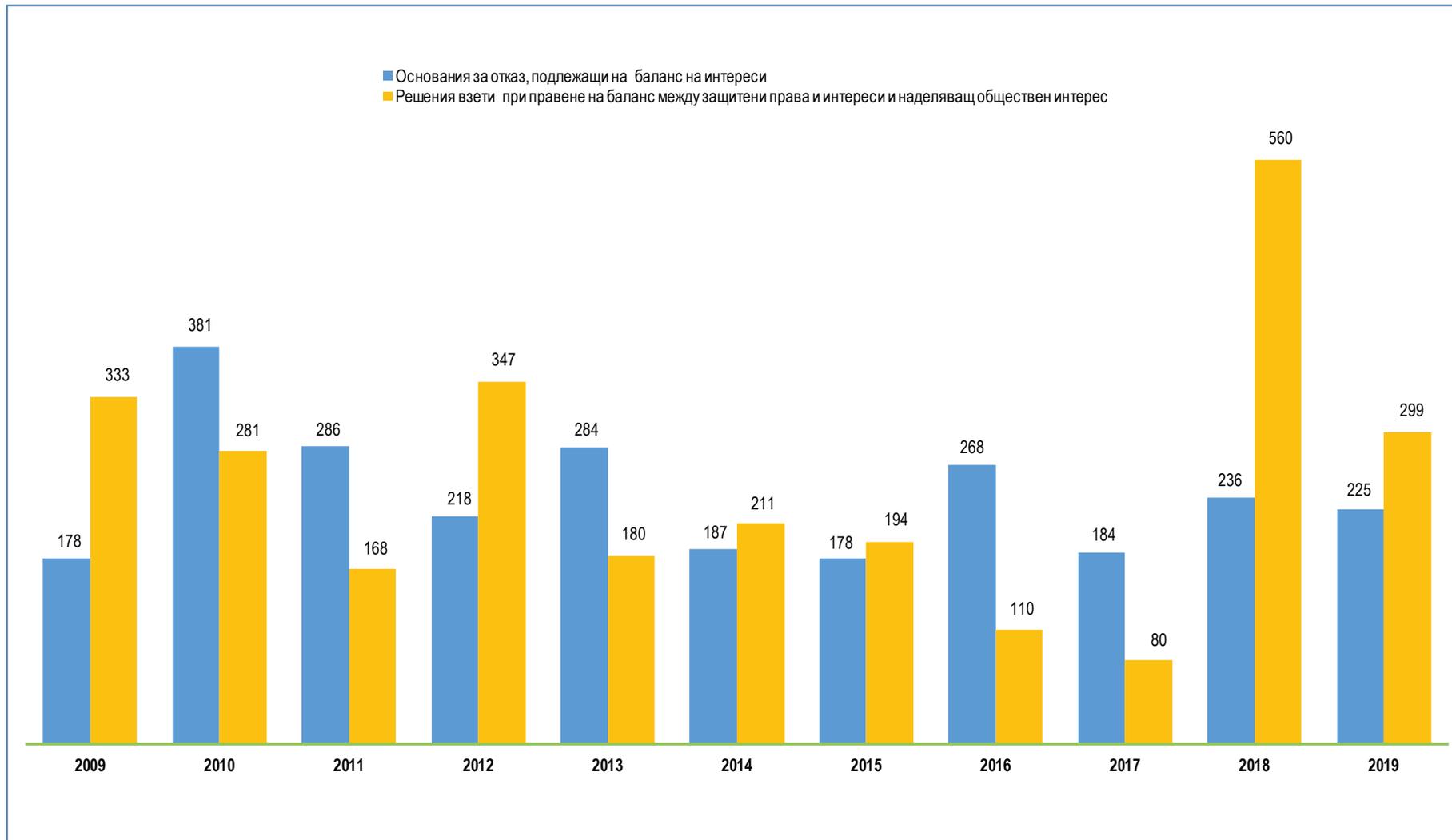


Решения, взети при правене на баланс между защитени права и интереси и надделяващ обществен интерес

След въвеждането на задължението да се прави баланс между защитените права и интереси и надделяващия обществен интерес с измененията в ЗДОИ (ДВ, бр. 104 от 2008 г.), в доклада от 2009 година се появиха данни за решения, при които се е правил баланс на интереси. За да осмислим тези данни обаче, би трябвало да се обърнем към данните за решения за отказ и основанията за тези откази.

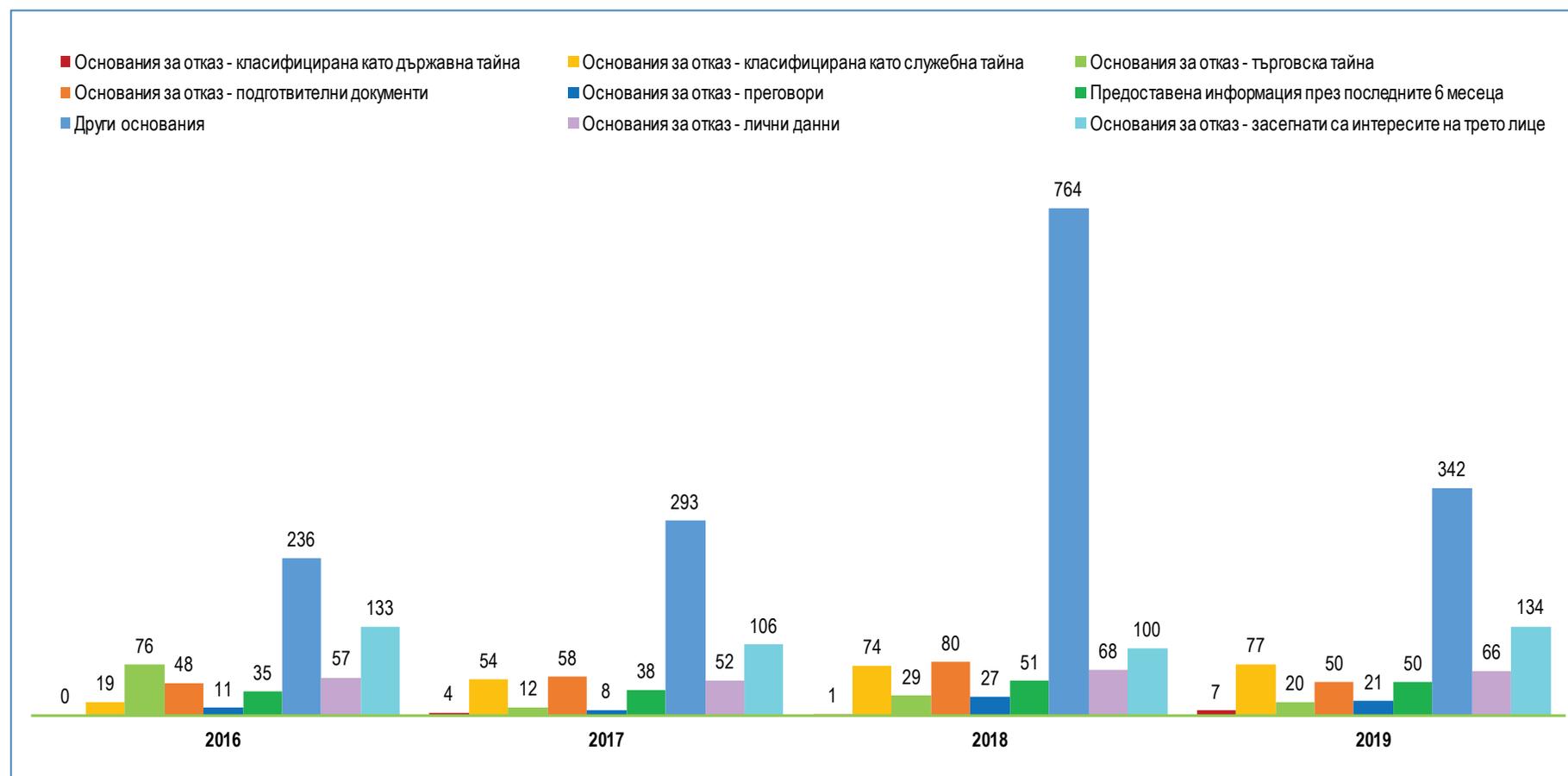
От основанията за отказ, предвидени в закона, само тези по чл. 37, ал. 1, т. 1, а именно исканата информация е класифицирана или друга защитена тайна, не подлежат на баланс с надделяващия обществен интерес, тъй като балансът на интересите е направен от законодателя. Не подлежи на преценка за надделяващ обществен интерес и ограничението, предвидено в чл. 37, ал. 1, т. 3, а именно „исканата информация е предоставена на заявителя през предходните 6 месеца”, което не е съдържателно ограничение, т.е. не защитава права и интереси. Т.е., ако се обърнем към данните за решенията за отказ и тези, в които е правен баланс на интереси, както и подлежащите на преценка за надделяващ обществен интерес, а именно: засегнати са интересите на третото лице, търговската тайна, подготвителните документи (чл. 13, ал. 1, т. 1) и преговорния процес (чл. 13, ал. 1, т. 2), то остава неясно по отношение на какво е правен балансът на интереси през 2018 г. и 2019 г. За 2016 и 2017 г. наблюдавахме точно обратната тенденция и не беше ясно защо са толкова малко случаите, в които е правен баланс на интереси.





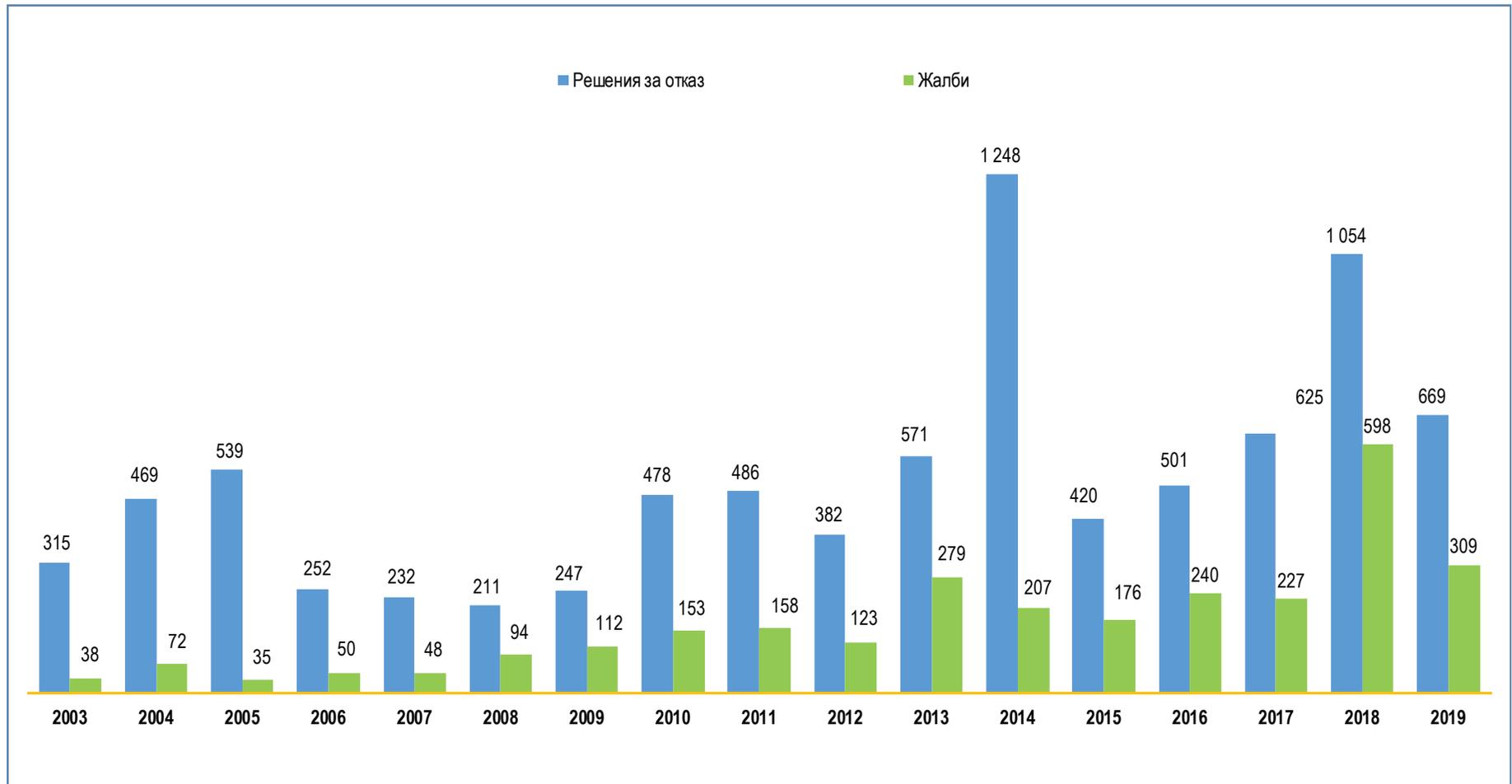
Основания за отказ

Сред основанията за отказ през 2019 г., както се вижда от графиката по-долу, най-често срещаните са като всяка година определени като „други“, след тях както всяка година са „достъпът засяга интересите на трето лице и то изрично е отказало ...“, освен в случаите на надделяващ обществен интерес” (чл. 37, ал. 1, т. 2). В докладите „Състоянието на администрацията” преди намирахме обяснения за категорията „Други” основания за отказ: липса на търсената информация, исканата информация не е обществена, исканата информация, представлява служебна тайна по смисъла на §1, т. 24 от Допълнителната разпоредба на Закона за митниците, липса на задължителните реквизити на заявлението и др.



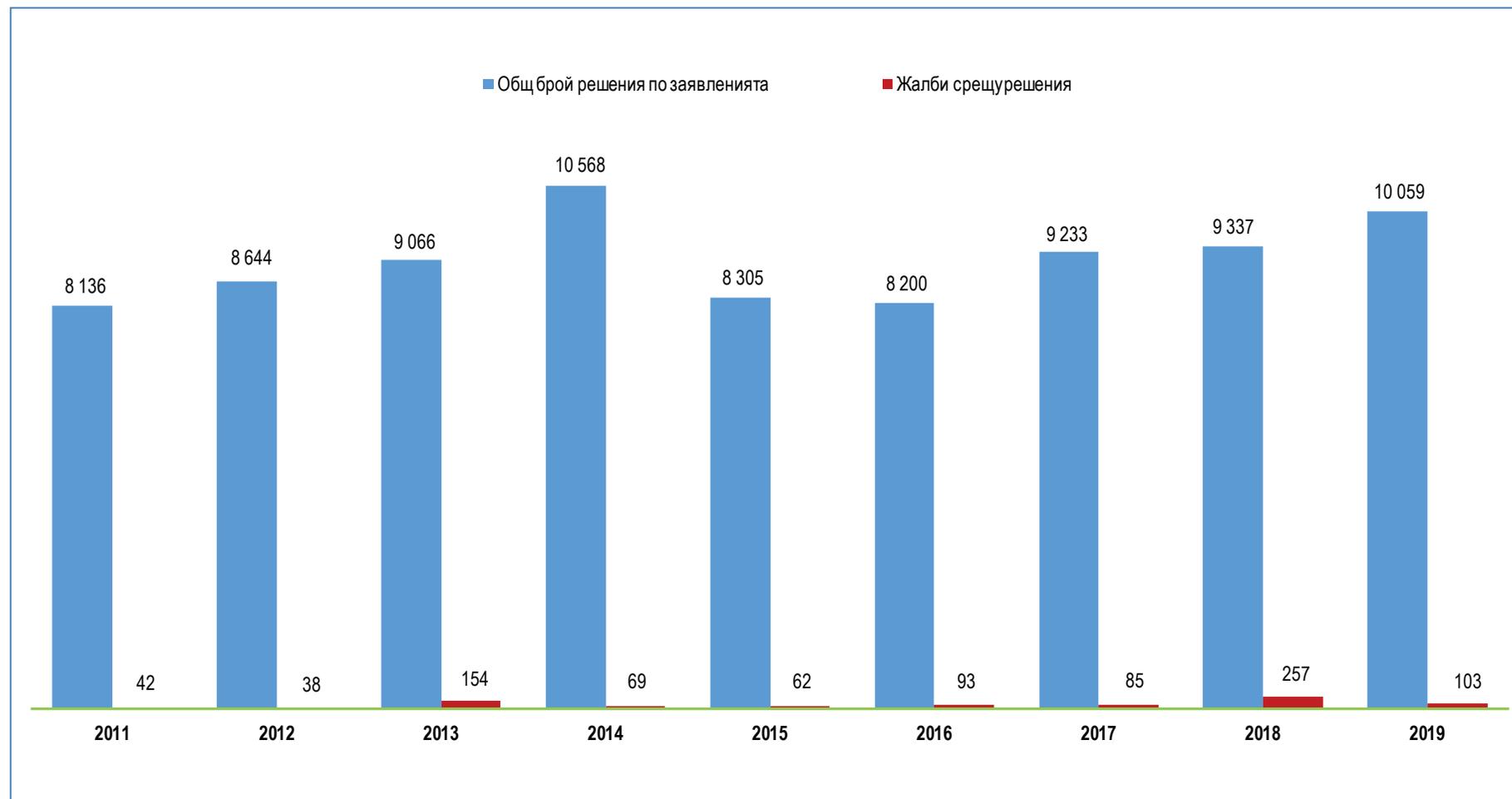
Обжалването на решенията и на отказите за достъп до информация

Според разпоредбите на ЗДОИ, заявителите имат право да обжалват решенията или отказите за предоставяне на достъп до обществена информация пред административните съдилища чрез органа, който е постановил решението. В докладите за състоянието на администрацията намираме данни за жалбите и решенията на съдилищата през годините.

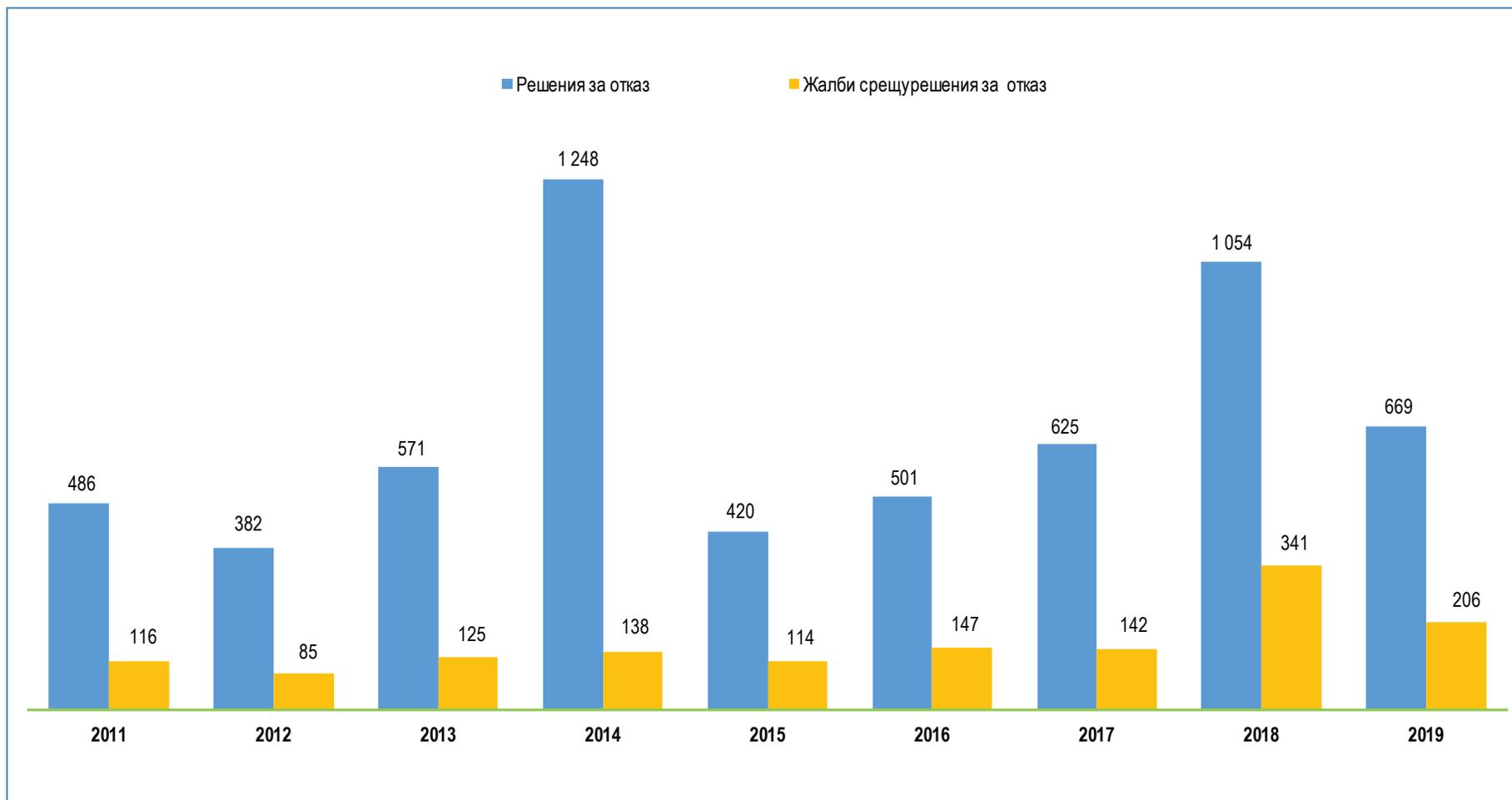


Видове жалби

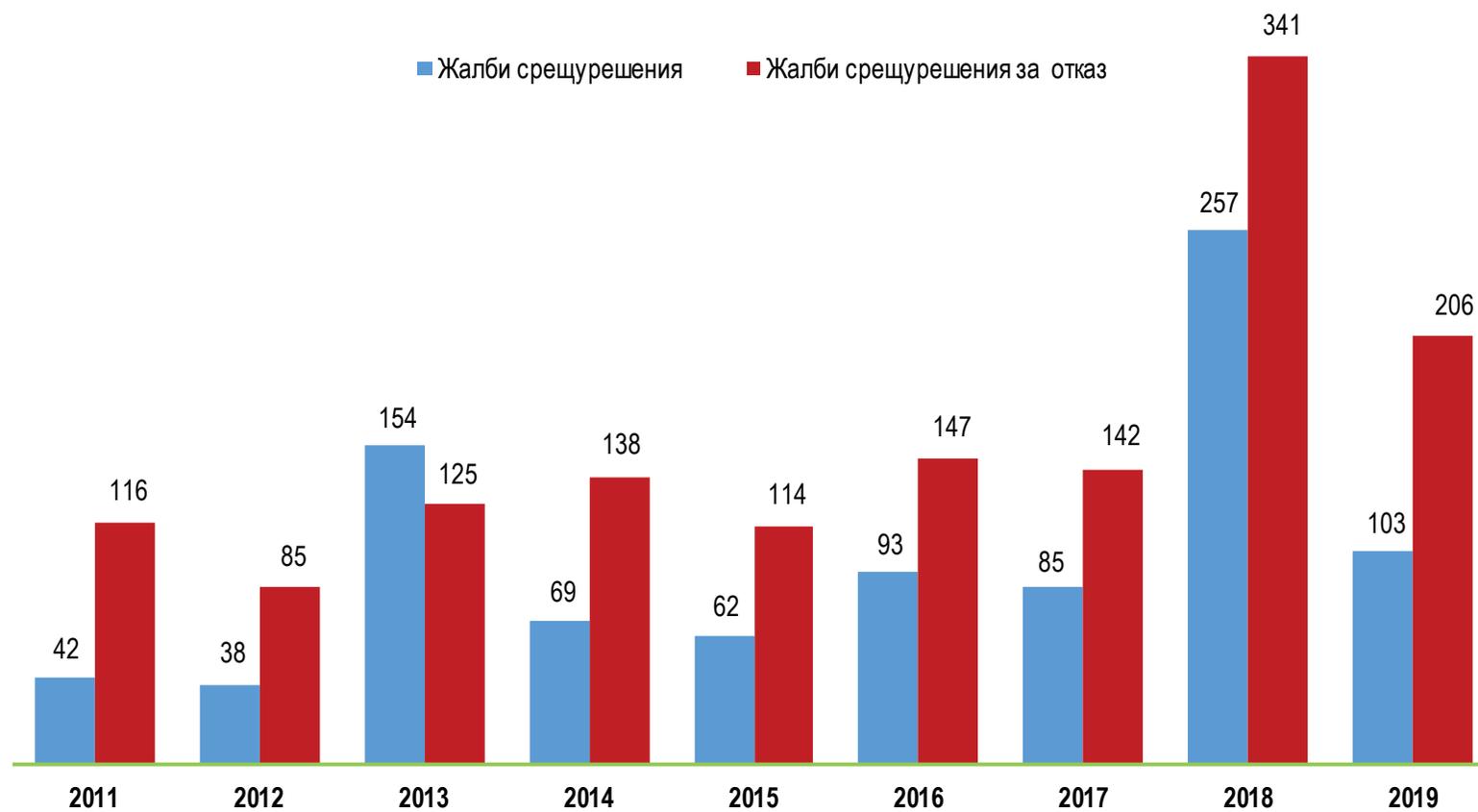
Решения по заявления за достъп и жалби срещу решения за достъп



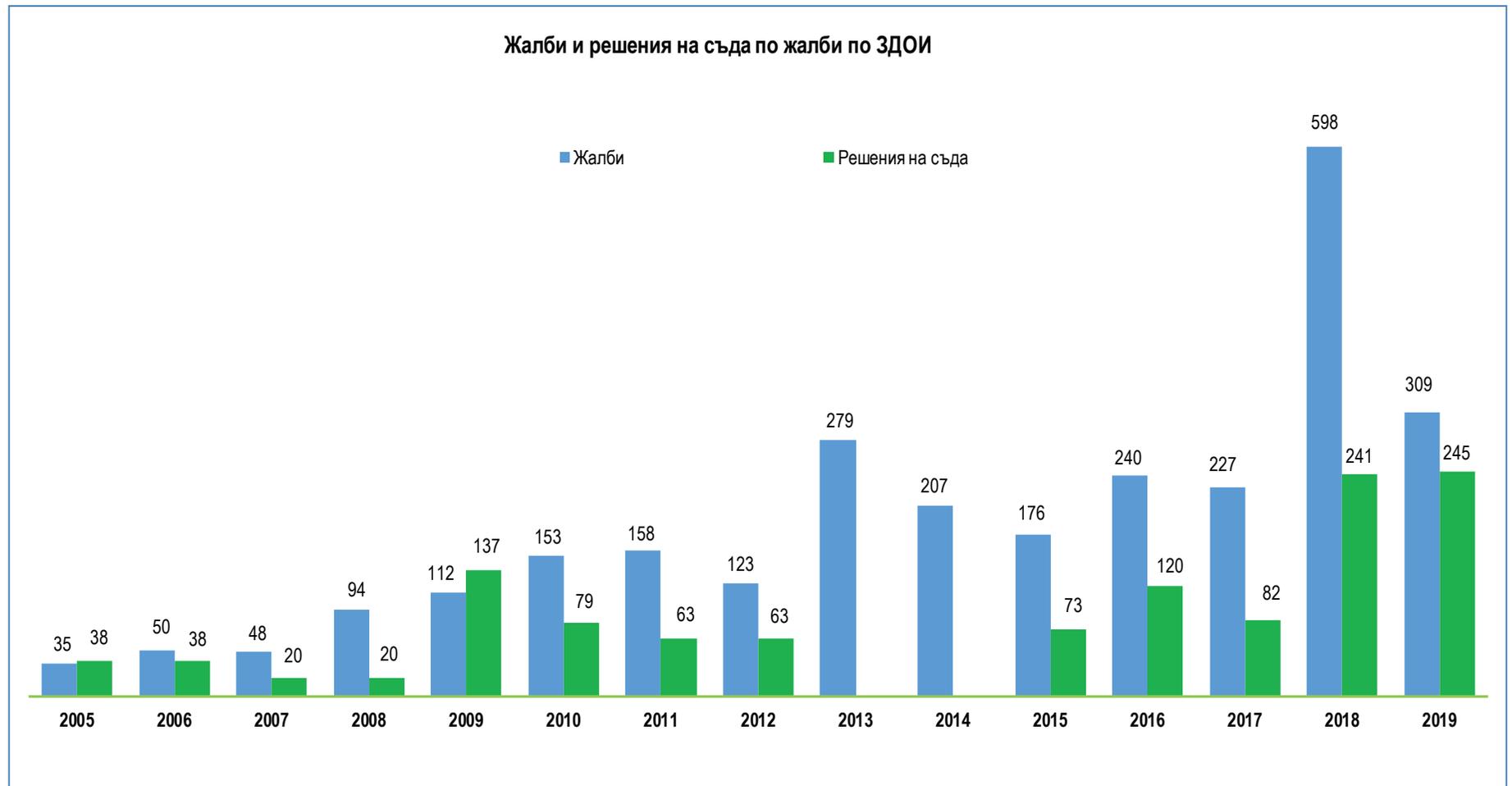
Решения за отказ по заявления за достъп и жалби срещу решения за отказ



Съотношение между видовете жалби



Решения на съда¹⁵



¹⁵ В докладите за 2013 г. и 2014 г. липсват данни за решенията на съда по жалби по ЗДОИ.

Както се вижда от графиката по-долу, отразяваща данните от докладите на МС през годините, най-много са решенията на съда изцяло отменящи решението на органа, постановил решението за достъп или отказ от информация.

