

ГОДИНАТА НА РАЦИОНАЛНОТО НЕВЕЖЕСТВО

(резултати от едно проучване)



СОФИЯ 2002



Издава
ФОНДАЦИЯ
ПРОГРАМА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ

„Годината на рационалното невежество“ е доклад по проучването на тема: „Изпълнение на задълженията на органите на изпълнителната власт по ЗДОИ 2002“.

То беше извършено от Програма Достъп до информация (ПДИ).

Текстът на доклада беше подготвен от Гергана Жулева. Обработката на данните от проучването беше направена от Николай Марев. Докладът беше редактиран от Александър Кашъмов.

Докладът по това проучване се издава в рамките на двугодишен проект „Практически достъп до демокрация в Централна и Източна Европа“ при водещата роля ARTICLE 19 и финансовата подкрепа на Европейската Инициатива за Демокрация и Човешки Права.

Годината на рационалното невежество (резултати от едно проучване)

© Програма Достъп до информация, 2002

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 954-9953-20-3

ГОДИНАТА НА РАЦИОНАЛНОТО НЕВЕЖЕСТВО

(резултати от едно проучване)

СЪДЪРЖАНИЕ

УВОД	3
МЕТОДОЛОГИЯ	6
КОНТЕКСТ НА ПРОУЧВАНЕ 2002	9
Нови регулации	9
Нови международни инструменти	11
Стари препоръки	13
Отчетност и контрол	14
ПРАКТИЧЕСКИ РАЗВИТИЯ	15
Отношение към анкетъорите	15
Отношение към задълженията по закона	19
Информация за ориентация на гражданите	21
АДМИНИСТРАТИВНА ГОТОВНОСТ И КАПАЦИТЕТ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ НА ЗДОИ	25
Определяне на звено/служител за работа със заявленията	25
Има ли такива служители?	26
Обучения на служителите	31
Място на приемане на заявленията и регистрирането им	32
Протоколи при предоставяне на информацията	35
Местата за преглед и четене на обществена информация	36
Брой на заявленията, решения и основания за отказ	37
ВМЕСТО ЗАКЛЮЧЕНИЕ	40
ПРЕПОРЪКИ	40
ПРИЛОЖЕНИЯ	43

ГОДИНАТА НА РАЦИОНАЛНОТО НЕВЕЖЕСТВО¹

Доклад по проучването „Изпълнение на задълженията на органите на изпълнителната власт по ЗДОИ октомври 2002 г.“

„Искаме още по-подробни процедурни правила.“

„Не ме интересува вашият закон, оставете ме на мира.“

(цитати от интервютата със служители, проведени в хода на проучването)

УВОД

Програма Достъп до Информация (ПДИ) представя резултатите от проучването „Изпълнение на задълженията на органите на изпълнителната власт по ЗДОИ“, проведено в периода 10 -30 октомври 2002 година.

Целта на настоящето проучване беше да се очертаят развитията в областта на прилагането на ЗДОИ за една година.

Подобно проучване беше осъществено и през октомври 2001. Тогава в проучването се включиха 303 институции на централните, териториалните и местните структури на изпълнителната власт. Докладът, представящ резултатите, беше разпространен сред органите на законодателната и изпълнителната власт.

Резултатите бяха използвани в обосноваването на някои от промените на Закона за достъп до обществена информация, представени в парламента от група народни представители. Те бяха представени и обсъждани и на обученията по ЗДОИ на представители на органите на изпълнителната власт, провеждани от Програма достъп до информация и представители на международни организации през 2002 година. ²

¹ Понятието „рационално невежество“ се използва от Мансър Олсън, за да опише феномена, при който типичните граждани избират да не се интересуват от обществени въпроси, тъй като разходите за получаване на знания за тях са по-големи от ползите. Ето защо те следват незаинтересовано поведение. Виж: Olson Mancur, Power and prosperity: outgrowing communist and capitalist dictatorships, Basic Books, 2000 и на български език, Олсън Мансър, Възход и упадък на нациите, ИК Златорогъ, София, 2001.

² Такива обучения за служители от централните органи на изпълнителната власт Програма достъп до информация и Артикал 19 проведеха през февруари 2001 и февруари 2002. В периода февруари 2002 - юни 2002 ПДИ и Американската асоциация на юристите Правна инициатива за Централна и Източна Европа проведеха едnodневни обучения по ЗДОИ за представители на териториалните органи на изпълнителната власт, областните управи и общините от всички областни градове в България.

Опитът за описание на ситуацията с прилагането на ЗДОИ е достатъчно амбициозен и не би могъл да бъде успешен, ако при интерпретацията на резултатите и предлагането на препоръки за нови политики в тази област не се опирахме на постоянното наблюдение на практиките за предоставяне на достъп до информация, характерни за публичните институции в България. Програма достъп до информация наблюдава тези практики от години. В много случаи позитивните развития бяха инициирани от нас. В други случаи инициативни „служители на гражданите“³ създаваха позитивни практики⁴.

Специалното проучване, което правим втора поредна година сред органите на изпълнителната власт, тази година обхваща и други задължени по закона субекти. Това са институции, които по закон упражняват административни пълномощия и към дейността на които има голям обществен интерес - Националната здравно-осигурителна каса, Сметната палата и други.

Смисълът на проучването според нас също се нуждае от изясняване.

Защо една неправителствена организация като Програма достъп до информация вече втора година прави тези проучвания, публикува и разпространява резултатите от тях?

В българския закон за достъп до обществена информация не са предвидени органи за контрол на изпълнението на закона. Гражданите, които са получили решение за отказ от информация, биха могли да го обжалват в съда. Като се имат предвид усилията, които трябва да бъдат положени и времето, което отнема решаването на подобни казуси в съда, обжалването се превръща в луксозен етап на осъществяването на правото на достъп до информация. Това е стъпка, която предполага силна мотивираност от страна на гражданина и помощ от страна на неправителствени организации, подкрепящи воденето на дела в обществен интерес.

Българският ЗДОИ не предвиди специализирана институция,⁵ която в рамките на разумен период от време да разглежда жалби на граждани и да прави препоръки към институциите при случаи на неправомерен отказ от информация. Такава специализирана институция е повече от необходима, още повече че българският закон създаде задължения за всички държавни органи, включително законодателни и съдебни.

³ Превод на английския еквивалент на българското понятие „държавен служител“. Нека читателят има предвид, че българският закон за държавния служител е познат на англо четящата публика като Bulgarian Civil Servants Act. Би било по-точно да се преведе като State Servants Act, за да се изрази истинското разбиране на целта и смисъла на този закон в българската традиция и среда.

⁴ Тук ни се иска да отбележим заслугите на секретаря Маргарита Стаматова и юристконсулта на община Карнобат, създали регистрационната карта за заявления по ЗДОИ, Центровете за информация и услуги в общините и особено в община Сливен и много други.

⁵ Според проучването на Дейвид Банисар - Freedom of Information and Access to Government Records Around the World, юли 2002, от 45 страни, които имат приет закон за достъп до информация, 27 имат такава институция (омбудсман, информационен комисар, комисия), <http://www.freedominfo.org/survey/>

В същото време законът не предвиди и ясно записани отговорности за контрол над цялостното прилагане на закона от страна на изпълнителната власт. В чл. 16 се възлагат задължения на министъра на държавната администрация да публикува обобщена информация за прилагането на този закон. Публикуването на недостатъчни и противоречиви данни⁶, без анализ и оценка на състоянието, с нищо не допринася за подобряването на това състояние.

Друго обстоятелство, придаващо смисъл на това проучване, свързано със същинската цел на дейността на ПДИ, е оценката на състоянието на достъпа до информация от гледната точка на търсещите информация.

Дори докладът на министъра да съдържа анализ и оценка, те ще бъдат направени от гледна точка на служителите, органите, администрацията. Задълженията на органите по ЗДОИ обаче не са тяхна вътрешна работа, а са по-скоро средства за осигуряване на по-прозрачна и работеща в услуга на гражданите администрация.⁷ Ето защо прегледът на тези задължения от позицията на външен потребител на обществена информация е изключително важен за очертаването на картината на прилагането на закона.

Надяваме се, че неговите резултати ще подпомогнат формирането на нови политики за подобряване на състоянието на достъпа до информация в България.

⁶ В „Доклада за състоянието на администрацията през 2001 година“, април 2002, <http://www.government.bg/2565.html/> са посочени няколко цифри за постъпили заявления в различни институции. Сумата на посочените заявления по институции далеч надхвърля посочената обща сума на заявленията за достъп до информация през 2001 година. Този факт може би има обяснение, но то отсъства от доклада.

⁷ Необходимостта от външна оценка на работата на държавните органи по Законите за достъп до обществена информация е подчертана в специалния доклад през 2002 на Канадския комисар за свобода на информацията - Response to the Report of the Access to Information Review Task Force: A Special Report to Parliament, който може да бъде намерен на <http://infocom.gc.ca/reports/>.

МЕТОДОЛОГИЯ

Проучването обхваща всички централни органи на изпълнителната власт и 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 101-те най-големи по население общини в България от всичките 263.

Критериите за подбор на общините бяха следните:

- Допускането, че търсенето на публична информация е по-високо в сравнително по-големите общини. Така в извадката попаднаха всички общини на областните центрове в България и пет от районните администрации в град София.
- 50% от 101-те подбрани общини са с население под 32 000 души, което дава възможност за сравнение и с по-малки населени места.
- проучването 2002 да се проведе в същите общини, които бяха включени в проучването, проведено през 2001 година.

Смятаме, че така формираната извадка ни дава възможност да очертаем някои тенденции на развитието в областта на достъпа до информация на местно равнище.

Разширяването на кръга на посетените институции с включването на тъй наречените публичноправни субекти (Националната здравно-осигурителна каса, Националният Осигурителен Институт, Сметната палата и др.) съответства първо на обществения интерес за търсене на информация от тях⁸, а второ - на стандартите, заложи в Препоръка (2002)2 на Комитета на министрите на Съвета на Европа⁹.

⁸ ПДИ оказва правна помощ в случаи на отказ от информация от публични институции от самото си основаване. В базата данни на организацията след приемането на ЗДОИ са регистрирани 889 случаи на отказ, от които 86 от публичноправни субекти. От 50 жалби подадени в съда по случаи на отказ от информация 12 са срещу публичноправни субекти.

⁹ За тази Препоръка вж. по-подробно стр. 11-12 и бележка 17 по-долу. В нея под „държавни органи“ се разбира както „държавата и администрацията на национално, регионално и местно равнище“, така и „физически или юридически лица, доколкото те изпълняват държавни функции или упражняват административни правомощия съгласно разпоредбите на националното законодателство.“

С молба за участие в проучването се обърнахме към 394 институции. Бяха проведени 308 интервюта, като в останалите случаи е получен „мълчалив“ или открит отказ за отговор.

В сравнение с 2001 година, когато отказаха да участват 16,5 % от институциите, през 2002 година процентът на отказалите нарасна на 21,8 % .

Посетени институции	Населено място			Общо проведени интервюта	Откази
	София	Областен град	Малък град		
Министерства	18			8	10
Държавни агенции	22			13	9
Държавни комисии	15			8	7
Изпълнителни агенции	23			18	5
Областна администрация	2	26		26	2
Общинска администрация	5	26	73	96	8
Териториални звена на администрациите към централните органи на изпълнителната власт (ТЗА) ¹⁰				131	41
Други ¹¹	12			8	4
Всичко				308	86

Интервютата бяха извършени чрез стандартизирани въпросници от координаторите на Програма достъп до информация в страната и анкетъори в София. Анкетъорите имаха задача да интервюират служителите, упълномощени по ЗДОИ. Интервютата са взети от служители на различни длъжности. Най-често това са директори на институциите, заместник директори, началник отдели (32%), отговарящите за връзките с обществеността (17,5%), главни секретари (16%), други експерти (15%) и юрисконсулти(11%).

Нашите анкетъори имаха още една задача, а именно да опишат в специални доклади как са открили служителя, който отговаря по ЗДОИ, как са били приети от него, времето, което е отнело попълването или отказа за попълване на анкетата във всяка една институция. Това ни даде възможност да обобщим начините на отказите и мотивите на служителите в институциите, които са отказали да участват в проучването.

Тези доклади ни дават интересен и достатъчен материал за очертаване на картината на взаимоотношенията между институциите на изпълнителната власт и гражданите.

¹⁰ Например: Териториален данъчен директор, РДВР, РИОСВ, Бюрата по труда и други.

¹¹ Национална здравно-осигурителна каса, Сметна палата, Държавен фонд земеделие, ХЕИ, СЕМ, Национален осигурителен институт, Национална служба по зърното, Национална служба за социално подпомагане, Национална служба за растителна защита, Национална ветеринарно медицинска служба.

В първото проучване, проведено през есента на 2001 година, ние се опитахме да установим готовността на служителите да решават конкретни запитвания по ЗДОИ. Тази готовност предполагаше добро познаване на закона и натрупана практика по работа със заявления. Нито едното, нито другото беше факт тогава. Това обстоятелство и обобщенията от обучителните срещи по ЗДОИ с представителите на задължените институции, които ПДИ и Американската асоциация на юристите Правна инициатива за Централна и Източна Европа (ABA CEELI) организираха през периода януари-юни 2002 година в цялата страна, ни поддтигнаха към опростяване на въпросника.

Въпросите от анкетната карта през 2002 година са свързани преди всичко с информация, която институциите са задължени да подготвят във връзка с изпълнение на задълженията им по текстовете на чл. 15 и 16 от ЗДОИ.

Нашата цел не беше да затрудняваме служителите, ето защо се ограничихме само до въпроси, за които се предполага, че има налична информация.

Проучването беше проведено в периода от 10 октомври до 30 октомври 2002 г.

По текста на доклада работи Гергана Жулева. Обработката на данните беше осъществена от Николай Маревков. Те благодарят на Александър Кашъмов и Валентин Косашки за редакторските бележки по текста.

Това проучване стана възможно благодарение на координаторите на ПДИ в страната, анкетърите в София и целия екип на ПДИ.

ПДИ благодари и на всички служители от посетените институции, които отделиха от времето си и отговориха на въпросите.

КОНТЕКСТ НА ПРОУЧВАНЕ 2002

Нови регулации

Законът за достъп до обществена информация беше обнародван на 7 юли 2000 година в брой 55 на Държавен вестник.

През 2002 година бяха приети и обнародвани два закона, които регулират ограниченията на правото на достъп, а именно Законът за защита на личните данни (ЗЗЛД)¹² и Законът за защита на класифицираната информация (ЗЗКИ)¹³.

В обсъждането и приемането и на двата нормативни акта, уреждащи ограниченията на правото на достъп до обществена информация, се включиха крайно ограничен брой специалисти и заинтересовани групи. Не беше направена предварителна оценка на административната и финансова готовност за изпълнението на задълженията и по тези регулации¹⁴.

Всичко това, придружено с неясни формулировки и липса на подготвено вторично законодателство¹⁵, прави нормите на тези закони непознати както за администрацията, така и за гражданите.

Трудната верифицируемост на основното понятие „лични данни“ от Закона за защита на личните данни създава определени проблеми за прилагането на Закона за достъп до обществена информация поради това, че на основата на това определение прилагащите трудно разграничават обществената информация, която засяга интересите на трето лице и личните данни за физическото лице в документи, съдържащи обществена информация¹⁶.

Подобни проблеми възникват и ще възникват и от непознаването на Закона за защита на класифицираната информация във връзка с прилагането на ЗДОИ, въпреки че процесът на произвеждане на класифицирана информация, попадаща под понятието „държавна тайна“ (чл.25 от ЗЗКИ), е сравнително ясен.

¹² Закон за защита на личните данни, обн., ДВ, бр.1 от 4.01.2002 г.

¹³ Закон за защита на класифицираната информация, обн., ДВ, бр. 45 от 30.04.2002 г.

¹⁴ В Закона за държавния бюджет на Република България 2002, бр.111 ДВ, 28.12.2001 г., изм. бр. 28, ДВ от 2002, не бяха предвидени средства за Комисията за защита на личните данни и Държавната комисия за сигурност на информацията. Самите комисии бяха конституирани месеци след предвидения в закона срок.

¹⁵ Правилниците, предвидени по двата закона, закъсняха или закъсняват.

¹⁶ Сравни член 35, ал.1 т.2 от ЗЗЛД и чл. 31 от ЗДОИ.

Тази информация трябва да отговаря на три критерия, предвидени в закона:

- да е информация, нерегламентирания достъп до която би създал опасност за или би увредил интересите на Република България,
- свързани с националната сигурност, отбраната, външната политика или защитата на конституционно установения ред (тестът за вредата),
- да е в списъка-приложение.

Тази информация трябва да бъде маркирана с гриф за сигурност.

Тази яснота не се отнася до информация, която ще бъде класифицирана като служебна тайна (чл. 26 на ЗЗКИ). Разпоредбата поставя прилагането в бъдеще неясно време, тъй като въвежда освен теста за вредата и критерия „неблагоприятно отражение на интересите на държавата“ и оставя на ръководителите на съответните организационни единици да обявяват списък на категориите информация, представляващи служебна тайна, нерегламентираният достъп до която трябва да бъде ограничен.

Важен проблем за прилагането на двата закона във връзка със ЗДОИ е подготвеността на служителите да работят с принципа за вредата, когато класифицират информация.

Нови международни инструменти

През февруари 2002 година беше приета нова препоръка на Съвета на министрите на Съвета на Европа относно достъпа до официални документи - Препоръка (2002)¹⁷.

Българският закон за достъп до обществена информация трябва да бъде преразгледан най-вече в частта за ограниченията, за да бъде в съответствие с Препоръката на Съвета на Европа.

В Препоръката се въвежда общият принцип, че държавите-членки са длъжни да гарантират правото на всеки да получи достъп до информация.

Като изключение от този общ принцип в Препоръката в част IV ясно са очертани принципите, на основата на които може да бъде ограничаван достъпът до информация. Ограниченията трябва да бъдат:

- Изброени в закон;
- Да бъдат пропорционални на целта, която защитават;
- Да бъдат необходими в демократичното общество.

Това от своя страна означава, че трябва да се следва принципа, че може да бъде ограничавана за достъп само информация, чието разкриване ще увреди или може да увреди интереси, подробно изброени в препоръката, съответно в националните законодателства. Тестът за преобладаващия обществен интерес, от своя страна, се прилага във връзка с принципа за вредата. При него се претегля кое е по-значимото - общественият интерес или евентуалната вреда от узнаването на определена информация. Двата принципа са неразделно свързани при подхода към ограниченията в едно демократично общество.

Макар принципът за вредата да е по някакъв начин заложен в определението на „класифицираната информация“ в ЗКИ, няма нито една регулация, която да въвежда принципа на преобладаващ обществен интерес във връзка с принципа за вредата на защитени интереси¹⁸. Въвеждането на тези принципи като взаимосвързани в законодателството е особено важно за прилагането на закона и особено с оглед баланса на интересите - дали интересът на обществото от узнаване на дадена информация е по-голям от интереса тази информация да бъде защитена.

¹⁷ Текстът на Препоръка (2002)2 на Съвета на Европа относно достъпа до официални документи, както и много важната Обяснителна записка към препоръката, може да бъде намерена на страницата на Съвета на Европа <http://cm.coe.int/site2/ref/dynamic/recommendations.asp> и на български език на страницата на ПДИ в интернет http://www.aip-bg.org/eurolaw_bg.htm

¹⁸ В Закона за опазване на околната среда (Обн., ДВ, бр. 91 от 25.09.2002 г.) се прави неуспешен опит да се въведе принципът за преобладаващия обществен интерес (чл. 20 ал. 4). Опитът е неуспешен, тъй като няма връзка между принципа на вредата и обществения интерес от узнаването на дадена информация за околната среда, което според нас обезсмисля принципа и ще направи нормата неприложима в практиката.

Освен това значението на тези взаимосвързани принципи е в практическата оценка на конкретни факти в конкретно време. Тъй като принципът на преобладаващ обществен интерес не е заложен и в Закона за достъп до обществена информация, то очевидно това трябва да бъде отчетено при разглеждането на промените в ЗДОИ в Народното събрание.

През май 2002 година беше приключено проучването на Съвета на Европа за съответствието на националните законодателства и практиките по прилагането в страните - членки. Да се включат в проучването бяха поканени и неправителствени организации. Програма достъп до информация беше сред поканените неправителствени организации. Резултатите от това проучване ще бъдат представени на семинар, организиран от Съвета на Европа в края на ноември 2002 година. Целта на проучването е да се подготви и издаде наръчник за държавните органи за страните - членки.

Стари препоръки

В „2001 Редовен доклад за напредъка на България в процеса на присъединяване“¹⁹ на Комисията на Европейските общности се обръща специално внимание, че „Приемането на Закон за достъп до информацията е друга положителна стъпка напред. С него се определя правото на гражданите и на юридическите лица да получават от структурите на държавното и местно управление достъп до информация от обществен интерес. В случай на отказ, той може да се обжалва по съдебен ред. Законът съдържа обаче някои разтегливи правни дефиниции, които ще затруднят прилагането му от администрацията (особено на местно ниво) и тълкуванието му от съда, така че е налице нужда от доуточняване.“ И още: „Положителна крачка напред е и Законът за достъп до информация, но той се нуждае от някои разяснения с оглед на ефективното му прилагане. Понататъшни стъпки са необходими за гарантирането на ефективна, прозрачна и отговорна държавна администрация.“

Последната оценка и препоръка се повтаря и в доклада от 2002 г.²⁰

Препоръките, които бяха направени от самите служители, участвали в проучването 2001 година, бяха систематизирани от нас като:

- Препоръки относно нормативната уредба и по-специално съгласуване на нормите на ЗДОИ, ЗЗД, ЗЗКИ и Закона за опазване на околната среда (ЗООС);
- Препоръки относно подобряване на административната подготвеност за прилагане на ЗДОИ;
- Препоръки за необходимост от разясняване и обучения.

Препоръките, които дават участвалите в проучването, проведено през 2002 г., могат да бъдат систематизирани по същия начин.

¹⁹ 2001 Редовен доклад за напредъка на България в процеса на присъединяване, Комисия на Европейските общности, Брюксел, 13.11.2001, SEC(2001) 1744, стр. 20 и стр. 31.

²⁰ 2002 Редовен доклад за напредъка на България в процеса на присъединяване, Комисия на Европейските общности, Брюксел, 09.10.2002, SEC(2002) 1400, стр. 24.

Отчетност и контрол

Както вече беше отбелязано, според ЗДОИ единствен механизъм за отчетност на изпълнение на задълженията по закона са предвидените в чл. 15, ал. 2 годишни отчети на всеки ръководител на административна структура. Тези отчети от своя страна стават емпирическият материал за обобщената информация, която министърът на държавната администрация трябва да публикува ежегодно.

В „Доклад за състоянието на администрацията през 2001 г.“²¹ на министъра на държавната администрация от април 2002 година е включена и част за достъпа до обществена информация.

Изнесените в него данни са следните:

- брой на подадените заявления - 15 000;
- брой на отказите - 309.

Наистина министърът на държавната администрация не е задължен да прави анализ на състоянието на достъпа до информация, макар че бихме искали да видим освен данни за направените откази и „причините за това“, което от своя страна предполага някакъв анализ на ситуацията.

Опитът на *Програма Достъп до Информация* от правната помощ в случаи на отказ за достъп до обществена информация показва нарастваща активност на търсенето на информация и редица проблеми в прилагането на нормите на ЗДОИ.

²¹ Виж: Доклад за състоянието на администрацията през 2001 година, април 2002, <http://www.government.bg/2565.html>

ПРАКТИЧЕСКИ РАЗВИТИЯ

През периода 2001 - 2002 година през обученията, организирани от *Програма достъп до информация*, преминаха 280 представители на органите на изпълнителната власт. Подобни обучения бяха провеждани и от Института за публична администрация и европейска интеграция, а също така и от някои асоциации на общините в България.

На обученията, организирани от ПДИ, служители споделяха добри практики и желание за по-специализирано и постоянно обучение по новите регулации.

Отношение към анкетъорите

Право на всеки е да откаже да участва в социологическо проучване. Когато става въпрос обаче за институционално проучване и въпросите са свързани с предоставянето на предполагаемо налична информация за изпълнение на задължения, предвидени по закон, отказът да се участва показва или пренебрежение към задълженията, или непознаването им. Смятаме обаче, че това поведение може да бъде сравнено с феномена „рационално невежество“ или „рационална незаинтересованост“. Този феномен е описан като избор на поведение на незаинтересованост или невежество в областта на политиката. Мотивите за този избор са, че ползата от непознаването е по-голяма, отколкото разходите, които са необходими за познаването. Макар това понятие да се използва за описание на социалните действия на гражданите и тяхното отношение към политиката, смятаме, че описаният феномен е подобен на отношението на администрацията към задълженията ѝ по закона. По друг начин казано, няма особен смисъл да познаваш този закон - няма награди, няма наказания. Ако го познаваш и правиш опит да го прилагаш обаче, първо губиш много време и усилия, второ не всичко зависи от теб, трето може да бъдеш наказан.

Въпрос:

Има ли наложено административно наказание на служител за непризнаване в срок по заявление по ЗДОИ?

Отговор:

Не! Но има двама наказани (уволнени) за неправомерно предоставяне на информация.

Ето защо, бранейки позицията на „рационалното невежество“ служителка, отказала да участва в проучването, употреби най-малко 10 пъти повече време от това, което отнема попълването на анкетната карта, за да обяснява защо няма да я попълва.

През 2001 нашите анкетьори, по сполучливото определение на Дочо Михайлов²², извършваха „разследване“ в институциите, за да установят кой може да отговори на въпросите от анкетата. През 2002 година „разследващият“ в много случаи, особено в централните органи, беше възприеман като „вражески елемент“.

Бяха прилагани различни бюрократични тактики за отблъскване на „удара“.

- Размотаване на анкетьора;
- Прехвърляне от отдел на отдел;
- Търсене на не-необходима легитимност;
- Използване на процедурата на самия закон, за да се откаже;
- Изискване за завеждане в деловодството;
- Препращане към служител, който фактически не е на работа;
- Любезна незаинтересованост и очарователен отказ.

Нашите анкетьори бяха помолени в отчетите си да дадат оценка на начина, по който са били приемани от служителите или в институцията. В таблица по-долу е представена оценката на анкетьорите за отношението, изразено към тях в различните институции.

	Институция								Общо
	М-ва	Държавни агенции	Държавни комисии	Изп. агенции	Областна администрация	Общинска администрация	ТЗА	Други	
Много любезно	33,3%	40,9%	14,3%	34,8%	33,3%	23,5%	17,9%	8,3%	23,1%
Добре	38,9%	27,3%	71,4%	47,8%	44,4%	54,9%	59,5%	58,3%	54,1%
Нормално	5,6%			4,3%	14,8%	13,7%	6,5%	25,0%	8,8%
Хладно	16,7%	18,2%	7,1%	8,7%	3,7%	6,9%	9,5%	8,3%	9,1%
Зле	5,6%	13,6%	7,1%	4,3%	3,7%	1,0%	6,5%		4,9%
Брой отговори ²³ :	18	22	14	23	27	102	168	12	386

Оценката на анкетьора, разбира се е субективна, но трябва да се има предвид, че анкетьорът е и обикновен гражданин и клиент на обществена услуга, която институцията би трябвало да му предостави.

²² Виж: Изпълнение на задълженията на органите на изпълнителната власт по ЗДОИ (Доклад по социологическо проучване), ПДИ, София, 2001 г.

²³ Показва общия брой отговори на въпроса в абсолютни числа.

Тъй като нямаме други обективни индикатори за това, какво се е случвало в хода на интервюто, нека обърнем внимание на времето, отделено за получаване на отговорите и оценката на анкетора за отношението към него. Очевидно колкото повече анкеторът е разкарван, препращан и връщан по „процедурни“ причини, толкова повече оценката му/й за отношението към него се влошава. Също така е очевидна връзката на оценката и възможността му/й да изпълни задачата, с която е посетил/а институцията. В таблиците по-долу сме опитали да установим някаква връзка между времето, което е отнела работата по анкетата и оценката на анкетора за отношението на служителите към него/нея, а също така връзката на тази оценка и отказа да се участва в проучването.

Как Ви приежа?	Много любезно	Добре	Нормално	Хладно	Зле	Общо
Колко пъти посетихте институцията?	1,85	2,16	2,44	3,24	2,82	2,1
Колко са дните от първото посещение до получаването на отговор?	3,11	3,56	4,07	6,5	3,69	3,71
Общ брой отговори	89	204	34	33	17	377

Как Ви приежа?	Много любезно	Добре	Нормално	Хладно	Зле	Общо
Анкетата беше попълнена	93,3%	83,7%	85,3%	45,7%	21,1%	79,5%
Анкетата не беше попълнена	6,7%	16,3%	14,7%	54,3%	78,9%	20,5%
Общ брой отговори	89	209	34	35	19	386

Както се вижда от таблицата по-долу най-много време анкеторите са загубили, за да изпълнят задачата си в органите на централната власт.

Вид институция	Отне ми повече от 7 дни за получаването на отговор	Посетих институцията повече от 3 пъти
Министерства	72,7%	70,6%
Държавни агенции	35,0%	31,8%
Държавни комисии	0,0%	25,0%
Изпълнителни агенции	10,5%	30,4%
Областна администрация	14,8%	10,7%
Общинска администрация	9,6%	3,9%
Териториални органи	7,9%	11,0%
Други	25,0%	33,0%

Анкеторите бяха помолени да споделят и други свои впечатления от посещението си в органите на изпълнителната власт. Отчитайки отново субективния характер на тези оценки трябва да имаме предвид, че става въпрос за комуникация между държавни служители и граждани и че именно тези граждани са избирателите и данъкоплатците.

Друго, което Ви направи впечатление

	Институция								Общо
	М-ва	Държавни агенции	Държавни комисии	Изп. агенции	Областна администрация	Общинска администрация	ТЗА	Други	
Желание за работа	23,5%	15,8%		20,0%	18,8%	38,6%	22,8%	14,3%	25,0%
Интересуват се от работата на ПДИ	5,9%	10,5%		6,7%		8,8%	4,3%	57,1%	7,5%
Некомпетентност, неорганизираност	17,6%	5,3%	20,0%	26,7%	31,3%	5,3%	27,2%	28,6%	19,3%
Нежелание за работа	41,2%	36,8%	20,0%	20,0%	6,3%	8,8%	21,7%		19,3%
Подобрение на работата	5,9%		20,0%			14,0%	5,4%		6,6%
Добро познаване на ЗДОИ		10,5%		20,0%	25,0%	5,3%	3,3%		6,6%
Лошо познаване на ЗДОИ	5,9%	21,1%	40,0%	6,7%	18,8%	15,8%	15,2%		14,9%
Излишни формалности						1,8%			0,4%
Искат законово основание за достъп						1,8%			0,4%

Отношение към задълженията по закона

Каква е готовността на администрацията за изпълнението на задълженията по ЗДОИ според официалните източници? Единственият източник, от който можем да съдим за това е „Докладът за състоянието на администрацията през 2001 година“. В него са посочени някои статистически данни, сред които и обобщенията, че в сравнение с 2000 година „броят на администрациите, които осъществяват дейност по ЗДОИ“ е нараснал от 38 на 84 през 2001 година²⁴.

„Докато в някои министерства броят подадени заявления е голям (МП-161, МВнР-98), в повечето общински и областни администрации броят подадени заявления не превишава 5, а някъде въобще няма подадени заявления.

Най-голям е броят подадени заявления в Центъра за масова приватизация (9444) и Централния регистър на особените залози към министъра на правосъдието (9609).

От постъпилите общ брой заявления - 15 000, само по 309 от тях е отказана информация.“

Доклад за състоянието на администрацията през 2001 година, април 2002

Какво означава това - че тези администрации са получавали и решавали постъпили заявления или пък, че се смятат за задължени по ЗДОИ? В доклада няма разяснения. Едновременно с това е направен изводът, че „във всички структури (административни - б.а.) има разработен механизъм за приемане на заявления за предоставяне достъп до информация.“²⁵

Какви са индикаторите за съществуването на този механизъм също не е отбелязано.

Съществуват ли проблеми в прилагането на закона, които могат да бъдат решени с целенасочена държавна политика в тази област, също не се отбелязва в доклада. На какво се дължат противоречивите цифри в доклада, като например, че сумата от подадените заявления в ЦМП и ЦРОЗ към министъра на правосъдието очевидно не е 15 000.

²⁴ Виж „Доклад за състоянието на администрацията през 2001 година“, април 2002, <http://www.government.bg/2565.html>

²⁵ Виж пак там.

Някои разяснения дава министърът на държавната администрация г-н Димитър Калчев при отговора на парламентарното питане от 4.10.2002 година на депутат от опозицията относно изпълнение на задълженията на министъра, произтичащи от чл. 16, ал. 1 от ЗДОИ²⁶. Те са следните:

- Законът се прилага от две години и затова може би има пропуски.
- Задължението на министъра по закон е да представи обобщение. Законът не уточнява структурата на доклада, ето защо докладът има такъв вид.
- Създаването на регистри по заявленията не е императивно изискване на закона и в този смисъл не през цялата 2001 г. навсякъде е воден.

Чл. 25 (3) Заявленията за достъп до обществена информация подлежат на задължителна регистрация по ред, определен от съответния орган. (ЗДОИ)

- Ръководителите на административните структури разглеждат работата си по поддържане на електронния регистър на административните структури и на актовете на органите на изпълнителната власт като дейност по Закона за достъп до обществена информация.
- По-голяма част от отказите са от общини и области.

Нека се насочим към задълженията на органите по ЗДОИ.

²⁶ Източник: Експресна стенограма на сто петдесет и трето заседание на 39 Народно събрание, София, петък, 4 октомври 2002 г. стр.36-39.

Информация за ориентация на гражданите

„Публикуване на актуална обществена информация

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

1. описание на неговите правомощия и данни за организацията, функциите и отговорностите на ръководената от него администрация;
2. списък на издадените актове в изпълнение на неговите правомощия;
3. описание на информационните масиви и ресурси, използвани от съответната администрация;
4. наименованието, адресът, телефонът и работното време на звеното в съответната администрация, което отговаря за приемането на заявления за предоставяне на достъп до информация.

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

Задължения за министъра на държавната администрация

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

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

Целта на публикуването на определени категории информация е да се осигури прозрачност в дейността на администрацията и да се улесни максимално достъпът до обществена информация.

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, адресът, телефонът и работното време на звеното, което отговаря за приемането на заявленията за предоставяне на достъп до информация.

„Наредбата за условията и реда за водене на Регистър на административните структури и на актовете на органите на изпълнителната власт“²⁷, приета и публикувана преди приемането на ЗДОИ и променена през 2002 г., определя и реда, по който да става това **за част от тази информация**²⁸. Регистърът се поддържа като единна електронна база данни. В отговора на парламентарното питане министър Калчев отбелязва, че данните по чл. 15 „са съществена част от регистъра на административните структури и на актовете на органите на изпълнителната власт, а той дава ясна картина относно структурата на правомощията и актовете, които издават.“²⁹. Наистина данните в регистъра са само част от задължителните за публикуване данни от чл. 15. Освен това задължения по закона не могат да бъдат тъждествени на задължения по наредба, която трябва да опише по-скоро реда на осъществяване на определени задължения. Задълженията по наредбата не са същите от член 15 на ЗДОИ.

Извън вторичната регулация остават „списъкът на издадените актове“ и „описание на информационните масиви и ресурси“. Тяхното публикуване като актуална обществена информация е задължение на всеки ръководител на административна структура в системата на изпълнителната власт.

Тъй като в закона не са предвидени санкции за неизпълнение на задълженията по чл. 15, и досега много от институциите не са създали механизъм за публикуване на актуална информация. В по-долната таблица могат да се видят резултатите от отговорите на въпроса, публикувана ли е информацията по чл. 15, ал. 1.

Чл. 15, ал. 1 ЗДОИ	Институция								Общо
	М-ва	Държавни агенции	Държавни комисии	Изп. агенции	Областна администрация	Общинска администрация	ТЗА	Други	
Описание на структурата и функциите на администрацията	100,0%	76,9%	75,0%	55,6%	75,0%	80,0%	67,0%	100,0%	73,6%
Списък на издадените актове	87,5%	46,2%	62,5%	44,4%	50,0%	67,0%	31,6%	71,4%	49,6%
Описание на информационните масиви	62,5%	38,5%	57,1%	27,8%	38,1%	48,4%	32,5%	42,9%	39,9%
Име, адрес, телефон, работно място на служителя, отговарящ за приемане на заявленията	50,0%	38,5%	50,0%	33,3%	50,0%	50,0%	45,6%	71,4%	47,2%
Брой отговори:	8	13	8	18	20	95	115	7	284

²⁷ Приета с ПМС №89 от 26.05.2000 г., обн., ДВ, бр.44 от 30.05.2000 г., изм. и доп., бр. 83 от 30.08.2002 г., в сила от 31.10.2002 г.

²⁸ Изменението на „Наредбата за условията и реда за водене на Регистър на административните структури и на актовете на органите на изпълнителната власт“ от 2002 стесни обхвата на задълженията по отношение на издадените актове.

²⁹ Източник: Експресна стенограма на сто петдесет и трето заседание на 39 Народно събрание, София, петък, 4 октомври 2002 г. стр.36-39.

Вижда се, че най-простите задължения по чл. 15, ал. 1, т. 1 са изпълнени от 73,6% от интервюираните административни структури, като трябва да се има предвид, че 24 от включилите се в анкетата изобщо не са отговорили на този въпрос.

Що се отнася до оповестяването на звеното, което отговаря за приемането на заявления за достъп до информация - задължение, произтичащо от чл. 15, ал. 1, т. 4, процентът на отговорилите, че това е направено е 47,2%, при 26 неотговорили на този въпрос. Едновременно с това 66% от участвалите в проучването твърдят, че в тяхната институция е определен служител, който да се занимава със заявленията за достъп до информация. Този процент е по-висок в сравнение с миналогодишното проучване - 61,4%.

Оповестяването на звеното, което приема заявленията, не изисква особени ресурси и е първоначално условие за упражняването на правото на достъп до обществена информация от страна на търсещите такава.

Тези данни се потвърждават и от описанията на ситуацията на анкетиране в докладите на нашите анкетьори. Според тях в 46% от посетените институции е имало определен служител и не е имало проблеми при откриването му.

Около 40% от служителите са попълнили анкетната карта пред анкетьора.

Ако сравним резултатите от проучване 2001 и резултатите на сегашното проучване за изпълнение на задълженията по член 15, получаваме следната картина.

Публикуване на информация по чл. 15, ал. 1 ЗДОИ



Списък на издадените актове и описание на информационните масиви и ресурси

Публикуването на тези списъци и описания е също задължение по чл. 15, ал. 1.

Без тази информация търсещият е затруднен да формулира по-ясно искането си, което от своя страна ще затрудни и служителите при решаването на неясно формулирано искане за информацията.

Това, което е публикувано в „електронния регистър“³⁰ като „актове“ не улеснява по-никакъв начин търсенето. Базата данни, която е налична в момента в интернет, предполага предварителното познаване на акта, неговия номер, вид, дата на публикуване и т.н.. Тя не представлява списък на актовете, който да улесни потребителя. Целта на подреждането на информацията в този регистър е била очевидно друга, а не улесняване на търсенето на обществена информация и изпълнение на задълженията по ЗДОИ.

³⁰ <http://www1.government.bg/ras>

АДМИНИСТРАТИВНА ГОТОВНОСТ И КАПАЦИТЕТ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ НА ЗДОИ

Определяне на звено/служител за работа със заявленията

За да се прилага един закон са необходими институции, ресурси и механизми и преди всичко подготвени и мотивирани служители.

Първото и най-просто условие е да бъде упълномощен служител (или определено звено в по-големите институции), който да приема заявления за достъп до информация, да отговаря за осигуряване на активния достъп до информация, да бъде запознат и с нормативната база, която регулира тази област.

Определянето на служител или звено в по-големите административни структури в системата на изпълнителната власт, който отговаря за приемането на заявления, освен че е задължение по закона, ще улесни работата на самата администрация в предоставянето на услугата, тъй като:

- Ще е ясна отговорността и управлението на процеса;
- Няма да се губи времето на други служители;
- Ще бъдат по-ефективни специализациите и обученията на тези служители;
- Ще се улесни отчетността и контрола по изпълнението на задълженията на органите на власт по ЗДОИ.

Второто, макар и не по значение, преимущество на определянето на този служител или звено е улесняването на търсещите информация.

Има ли такива служители?

Очевидна е зависимостта между броя на посещенията на анкетъора и начина, по който е упълномощен служителя, особено ако има писмена заповед за упълномощаването му. Изглежда колкото по-отчетливо и конкретно индивидуализирано е това определяне, толкова по-малко време губи анкетъорът. Устното разпореждане е с по-висока степен на конкретност, защото има пряка заповед от ръководител, докато при длъжностната характеристика задълженията са формулирани по-общо и се детайлизират от самия служител.

Как е определен служителя по ЗДОИ?	Дни до получаването на анкетата	Среден брой посещения на институцията
Писмена заповед	2,96	1,89
Устно разпореждане	3,16	1,96
Длъжностна характеристика	3,65	2,25
Друго	4,64	3,26

Както вече беше посочено, задачата на анкетъора беше да бъдат открити и интервюирани служителите, които отговарят по ЗДОИ. Дали интервюираните са тези, които отговарят по ЗДОИ или в институцията са преценили, че ръководителят е този, който най-изчерпателно ще отговори на въпросите или пък ще носи отговорност за отговорите, не бихме могли да преценим. Фактът е, че в сравнение с миналата година процентът на експертите се е увеличил от 10,3 % на 20,4 %, както и процентът на юристконсултите от 5,3 % на 11,4 %, като едновременно с това се е намалил броят на ръководителите на институциите от 28,6 % на 20,1 %.

Длъжност на интервюирания:

	Институция								Общо
	М-ва	Държавни агенции	Държавни комисии	Изп. агенции	Областна администрация	Общинска администрация	ТЗА	Други	
Ръководител, кмет	12,5%	15,4%	12,5%	11,1%	16,0%	8,2%	32,8%	12,5%	20,1%
Заместник директор		7,7%				3,1%	1,5%		1,9%
Началник отдел, директор дирекция		15,4%	37,5%	5,6%	4,0%	7,2%	11,5%	12,5%	9,7%
Секретар		23,1%	25,0%	16,7%	16,0%	35,1%	0,8%	25,0%	15,9%
Експерт	25,0%	15,4%		16,7%	24,0%	8,2%	16,0%	12,5%	14,0%
Деловодител						4,1%	1,5%		1,9%
PR	62,5%	7,7%	12,5%		28,0%	15,5%	18,3%	25,0%	17,9%
Юристконсулт		7,7%		50,0%	8,0%	11,3%	8,4%	12,5%	11,4%
АПИО ³¹ , РОД ³²		7,7%			4,0%	7,2%	5,3%		5,2%
Анонимен							1,5%		0,6%
Друг			12,5%				2,3%		1,3%
Брой отговори :	8	13	8	18	25	97	131	8	308

³¹ АПИО = Административно-правно и информационно обслужване.

³² РОД = Регистрация и обслужване на данъкоплатците.

Средното време на заемане на длъжността е 3 години и два месеца, като то намалява за органите на централната власт и изпълнителните агенции, а е най-голямо в общинската администрация и териториалните звена на администрацията на централните органи на изпълнителната власт (виж таблицата по-долу)

От кога сте на тази длъжност (приблизителен брой месеци)?

	Институция								Общо
	М-ва	Държавни агенции	Държавни комисии	Изп. агенции	Областна администрация	Общинска администрация	ТЗА	Други	
Брой месеци (средно)	19,3	21,5	25,6	14,9	16,2	44,1	44	49,9	38,2
Брой отговори:	7	12	8	18	24	93	124	8	294

Резултатите от проучването, свързани с въпроса дали има определен служител, който да се занимава със заявленията за достъп до обществена информация, са близки до миналогодишните.

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

	Институция								Общо
	М-ва	Държавни агенции	Държавни комисии	Изп. агенции	Областна администрация	Общинска администрация	ТЗА	Други	
Да	75,0%	38,5%	71,4%	55,6%	92,0%	73,7%	61,4%	28,6%	66,3%
Не	25,0%	61,5%	28,6%	44,4%	8,0%	26,3%	38,6%	71,4%	33,7%
Брой отговори:	8	13	7	18	25	95	127	7	300

От една страна, в сравнение с миналата година процентът на отговорилите позитивно на този въпрос се увеличава от 61,4% на 66,3%, от друга страна, посочилите, че това е станало с писмена заповед, се е намалил от 54,4% на 48,8%. Дали наистина този процент се е намалил или на част от упълномощените служители това задължение е включено в длъжностната характеристика, а тя не се възприема като писмена заповед, това е проблем на вътрешната организация на институцията. По-важни като индикатор за липса на развитие в това отношение са резултатите, свързани с пълномощията на този служител. Както и миналата година на въпроса може ли този служител да решава по заявленията и кой всъщност решава по тях получаваме следните резултати:

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

	Институция								Общо
	М-ва	Държавни агенции	Държавни комисии	Изп. агенции	Областна администрация	Общинска администрация	ТЗА	Други	
Същият служител	20,0%	7,7%	14,3%	6,7%		11,8%	8,3%	16,7%	9,1%
Ръководителят	60,0%	61,5%	57,1%	80,0%	92,0%	74,2%	88,4%	66,7%	80,7%
Юриконсулт		15,4%	28,6%	6,7%		8,6%	1,7%		5,3%
Комисия				6,7%	4,0%	3,2%	0,8%	16,7%	2,5%
Друг	20,0%	15,4%			4,0%	2,2%	0,8%		2,5%
Брой отговори:	5	13	7	15	25	93	121	6	285

Проучването от 2001 година имаше същите резултати по отношение на съвпадането на служителя, който приема заявленията и взема решения по тях - 9,1%. Макар общият процент да не се изменя, картината по институции е променена. Ако миналата година в органите на централна власт едва 7,7% от служителите приемаха заявленията и решаваха по тях, тази година в министерствата този процент е нараснал на 20%. Обратна закономерност се наблюдава в областните управи: там процентът е паднал от 7,7 до 0, за сметка на ръководителя. С малко се е намалил процентът на посочилите ръководителя като вземащ решения по заявленията.

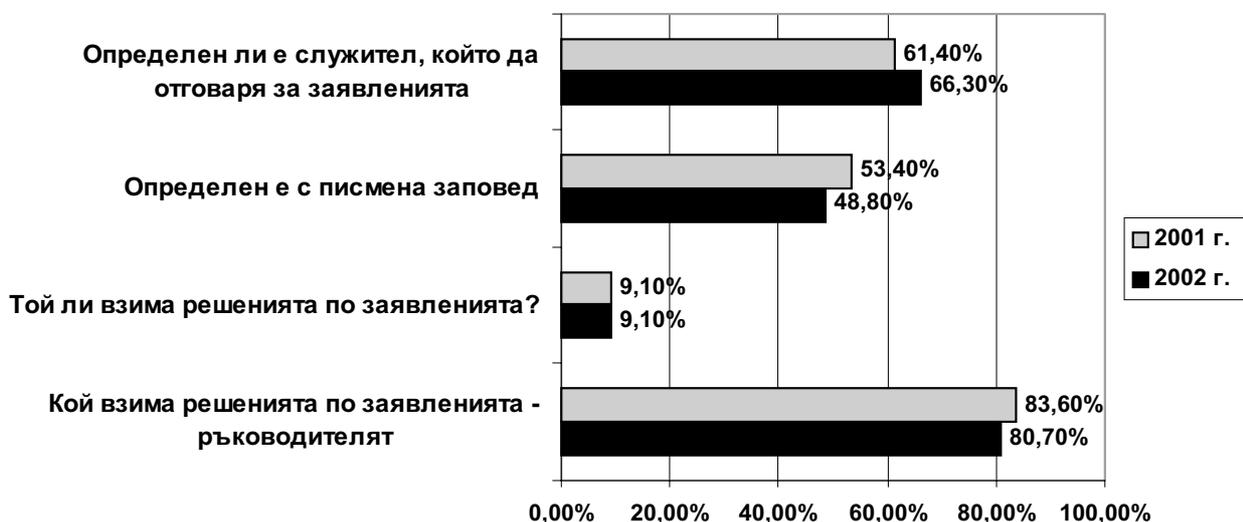
Според нас обяснението на тези резултати може да бъде намерено, като се сравнят те с резултатите по въпроса „Обикновено с кого се консултирате по повод заявления по ЗДОИ?“. Очевидно с натрупване на практика по закона, особено с обжалването на някои от отказите в съда, все повече се осъзнава, че е необходима консултация с юрист. Увеличил се е броят на посочените консултации с юристи. Също така се е увеличил броят на консултациите с ръководителя. Това от своя страна е свързано, според нас, с по-ясното осъзнаване, че се носи отговорност за решението по заявленията. Тези интерпретации са свързани по-скоро с опита на ПДИ по консултиране на случаи на отказ и обжалване на откази от информация в съда.

Обикновено с кого се консултирате?

	Институция								Общо
	М-ва	Държавни агенции	Държавни комисии	Изп. агенции	Областна администрация	Общинска администрация	ТЗА	Други	
С ръководител	42,9%	16,7%		14,3%	22,2%	28,2%	39,8%	28,6%	31,6%
С юристконсулт	28,6%	83,3%	100,0%	42,9%	72,2%	66,2%	52,7%	71,4%	60,5%
С колеги	28,6%			28,6%		5,6%	6,5%		6,5%
Със ЗДОИ							1,1%		0,5%
ПДИ				14,3%	5,6%				0,9%
Брой отговори:	7	6	6	7	18	71	93	7	215

На по-долната графика може да се види сравнението с миналогодишните резултати от проучването.

Служител по заявленията



Смятаме, че трябва да се отбележи и друго важно обстоятелство, което е индикатор за административния капацитет да се изпълняват задълженията по ЗДОИ в органите на изпълнителната власт. Тези данни обясняват и трудностите на анкетъорите да намерят служители, които отговарят по ЗДОИ и впечатленията, които те споделят за неподготвеност на служителите по закона.

Според интервюираните само 7,4% от определените служители се занимават само със заявленията за достъп до информация, останалите 92,6% имат и други задължения. Работата със заявления по ЗДОИ е явно нещо допълнително и случайно за деловодителя, приемащия жалби и молби на гражданите и отговарящия за връзките с обществеността, нещо наред с основните задължения.

Други задължения на определения служител?

	Институция								Общо
	М-ва	Държавни агенции	Държавни комисии	Изп. агенции	Областна администрация	Общинска администрация	ТЗА	Други	
Приема жалби, молби	75,0%	14,3%	40,0%	15,4%	35,0%	23,2%	18,2%		22,8%
PR		28,6%	20,0%	7,7%	40,0%	18,8%	35,1%		26,4%
Деловодител, поща				30,8%	10,0%	27,5%	16,9%	100,0%	20,3%
Юрисконсулт		14,3%		23,1%		5,8%	3,9%		5,6%
Секретар			20,0%	7,7%		2,9%	1,3%		2,5%
Административни услуги	25,0%	28,6%	20,0%	7,7%	5,0%	18,8%	15,6%		15,7%
Други		14,3%		7,7%	10,0%	2,9%	9,1%		6,6%
Брой отговори:	4	7	5	13	20	69	77	2	197

Определянето на звено или служител по ЗДОИ става преди всичко благодарение на търсенето на информация от институцията. Това беше очевидна тенденция и от миналогодишното проучване. По-голямото търсене на обществена информация принуждава държавните органи да създават специално звено и да упълномощават служител по ЗДОИ. Може да се каже, че като правило тласъкът за това идва отвън, особено ако има съдебно обжалване на отказите за предоставяне на информация и не е била спазена процедурата, предвидена в закона.

В големи административни структури като министерствата определянето на звеното трябва да бъде съпроводено с конкретно и ясно описание на целия процес на приемане, придвижване и решаване по заявленията, т.е. необходим е вътрешен правилник или инструкция как да се работи със заявленията.

По наши наблюдения и от разговори със служители можем да кажем, че именно поради липсата на такъв механизъм и неподготвеност по ЗДОИ на първото звено, което приема заявленията, се получават и неприятните резултати: немотивирани (мълчаливи) откази, изпускане на сроковете по ЗДОИ.³³

Очевидно служителите, които са упълномощени да отговарят по заявленията, се нуждаят от някакви инструкции, от обучения и консултации. Сега само 37% от интервюираните са посочили, че използват писмено упътване, за да могат да различават заявленията по ЗДОИ. 69,7% от тях използват наръчникът на ПДИ „Как да получим достъп до информация?“ (Виж приложенията, Таблица №6).

³³ От разговори със служители от Министерството на икономиката (МИ) и Министерството на образованието и науката (МОН) става ясно, че най-дълъг е пътят на придвижване на заявлението до компетентния да вземе решение по него, особено ако в него няма позоваване на ЗДОИ. Последното не е изискване реквизит по ЗДОИ.

Обучения на служителите

Проучването проведено през 2001 показва, че през обученията по ЗДОИ са преминали 16,7% от интервюираните. През 2002 година процентът на служители, преминали през обученията, е нараснал на 41,4%. Един значителен процент от тях - 75,8% са преминали през едnodневните обученията, организирани от ПДИ и АВА СЕЕЛІ. Една от основните препоръки на служителите, участвали в проучването миналата година, е необходимостта от обученията и разясняване на нормите на ЗДОИ във връзка с други закони, които са свързани с всекидневната им работа. Препоръките, които сме обобщили от нашите срещи и обученията със служители са за специализирани обученията, отчитащи спецификата на институцията и информационните масиви, които тя поддържа и съхранява. (Виж приложенията, таблици №3, 4 и 32).

Място на приемане на заявленията и регистрирането им

„Чл. 25 (3) Заявленията за достъп до обществена информация подлежат на задължителна регистрация по ред, определен от съответния орган.“ (ЗДОИ)

Макар регистрацията да е задължителна, всеки орган решава как и къде да прави това - в специален или в общия регистър на институцията.

61,8% от интервюираните служители през 2001 година твърдяха, че имат регистър за заявленията по ЗДОИ. Опитът да се получат някакви точни данни за постъпилите заявления показваше, че това е почти невъзможно и че явно заявленията по ЗДОИ, ако изобщо са постъпвали, се регистрират в общия регистър по начин, който не позволява да бъдат лесно идентифицирани и просто преброени. Това се потвърждава и от резултатите от отговорите на въпросите:

Определено ли е място/гише за приемане на заявленията по ЗДОИ?

	Институция								Общо
	М-ва	Държавни агенции	Държавни комисии	Изп. агенции	Областна администрация	Общинска администрация	ТЗА	Други	
Да	75,0%	69,2%	87,5%	58,8%	92,0%	78,4%	73,4%	50,0%	75,3%
Не	25,0%	30,8%	12,5%	41,2%	8,0%	21,6%	26,6%	50,0%	24,7%
Брой отговори:	8	13	8	17	25	97	128	8	304

На това гише приемат ли се други заявления?

	Институция								Общо
	М-ва	Държавни агенции	Държавни комисии	Изп. агенции	Областна администрация	Общинска администрация	ТЗА	Други	
Да	85,7%	90,9%	100,0%	92,3%	100,0%	95,0%	92,0%	100,0%	93,9%
Не	14,3%	9,1%		7,7%		5,0%	8,0%		6,1%
Брой отговори:	7	11	7	13	24	80	100	5	247

Водите ли регистър на получените заявления?

	Институция								Общо
	М-ва	Държавни агенции	Държавни комисии	Изп. агенции	Областна администрация	Общинска администрация	ТЗА	Други	
Да	42,9%	53,8%	42,9%	35,3%	82,6%	63,5%	55,2%	37,5%	57,8%
Не	57,1%	46,2%	57,1%	64,7%	17,4%	36,5%	44,8%	62,5%	42,2%
Брой отговори:	7	13	7	17	23	96	125	8	296

Данните, които се вписват в този регистър, където го има, биха улеснили служителите да следят сроковете по заявлението, а също така биха помогнали за отчетността и контрола за работата по заявленията.

Това, което прави впечатление от проучването през 2002 година, е събирането на излишни данни, свързани със заявленията. Макар в закона и в наръчниците, които ПДИ е разпратила до всички общини и държавни органи изрично да е посочено, че не трябва да се искат други данни от заявителя, освен адреса за кореспонденция, в някои големи общини се сблъскахме с искане за ЕГН и данъчен номер на заявителя, а също така, което е в пълно противоречие със закона и международните стандарти - искане за обосноваване на интереса от търсената информация и целите на търсенето. (Виж приложенията, Таблица №23)

Не се е изменило особено положението с използването на компютри и специализиран софтуер за поддържането на регистъра. Ако през 2001 година 28,1% от интервюираните посочиха, че регистъра, ако го има, е на компютър, то през 2002 година 29,6% твърдят, че водят регистъра в електронен вид. (Виж приложенията, Таблица №24).

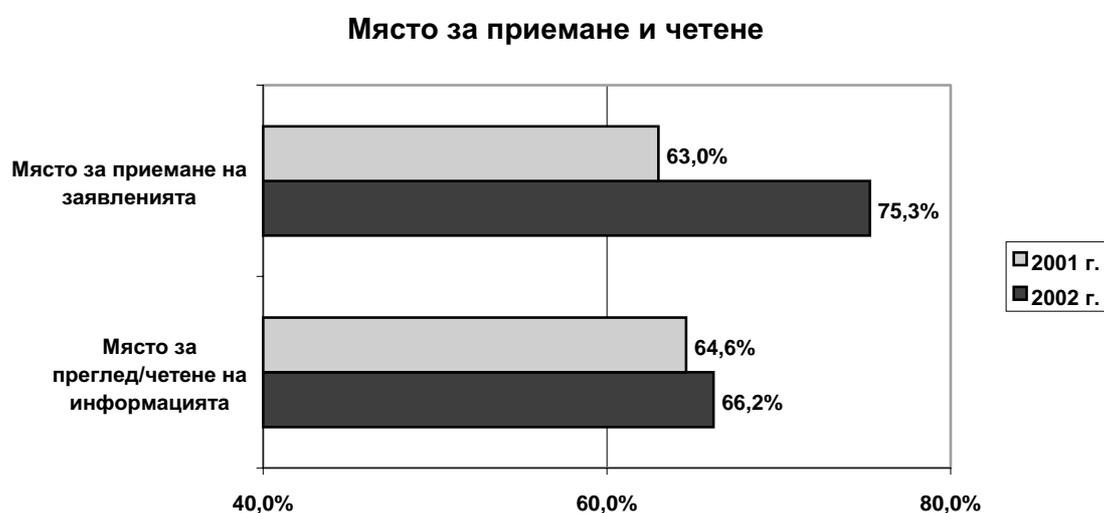
Протоколи при предоставяне на информацията

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

Съществуването на формуляри на приемо-предавателни протоколи, които удостоверяват предоставянето на достъп до исканата информация е слабо разпространено. Според данните от проучването през 2001 година, такива формуляри имаше в едва 15,4% от институциите, според данните от проучването през 2002 година броят на институциите разполагащи с такива протоколи са 22,8%.

Местата за преглед и четене на обществена информация

Важно условие за упражняването на правото на достъп до обществена информация е отделяне на специално помещение или място, където гражданите могат да прегледат предоставената им информация и да решат дали и от какво биха искали да получат копие. Такива места твърдят, че са осигурили в 66,2% от институциите. За такова място се използват деловодството, информационните отдели, заседателни зали, приемни за граждани. На графиката по-долу са сравнени резултатите от двете проучвания.



Брой на заявленията, решения и основания за отказ

Служителите, участвали в миналогодишното проучване, бяха много затруднени да отговорят на въпроса „Колко е общият брой на получените заявления за достъп?“ Въпросът беше особено труден за институциите, които не бяха осигурили административно изпълнението на ЗДОИ. Общият брой на постъпилите заявления беше 43 399. Съпоставянето на броя на получените заявления и броя на решенията по заявленията показваше, че по един значителен брой заявления (24 065) не е взето решение. При проверките на озадачаващите цифри за получени заявления, посочени от малки общини, се установи, че служителите не правят разлика между молба за административна услуга и заявления за достъп до обществена информация.

В проучването от 2002 година няма толкова големи несъответствия.

Общ брой на заявленията и предоставения достъп:

	Институция								Общо
	М-ва	Държавни агенции	Държавни комисии	Изп. агенции	Областна администрация	Общинска администрация	ТЗА	Други	
Общ брой заявления	4401	57	85	58	1085	6852	20313	6	32857
Брой устни заявления	1130		8	39	778	154	11424		12403
Брой писмени заявления	1936	53	75	14	307	6709	8912	6	18012
Заявления постъпили по e-mail	1355	4	2	5		1	12		13
Достъп предоставен веднага	1498		8	48	660	394	12882		13992
Достъп предоставен в 14-дневен срок	2683	53	77	7	180	534	6855	4	10393
Достъп предоставен след 14-дневния срок				1	1	6039	607	2	6650
Брой отговори:	5	9	7	10	20	85	95	7	238

Макар според обобщените данни по 6650 от заявленията решението е предоставено след предвидения по закон 14 дневен срок.

Голям е броят на устните запитвания - 12 403, но като се има предвид описаното по-горе състояние на регистъра на заявленията, очевидно проблемът с устните запитвания по ЗДОИ не е много ясен за предоставящите достъп до информация. Този извод можем да направим дори само на основата на опита на нашите анкетьори. Очевидно устното запитване се възприема не като инициращо действие за осигуряване на достъп до обществена информация във формата на документи, която е налична, известна за служителя и която може да бъде предоставена в момента на търсещия, а като разговори с хора, които нещо питат в институцията, пресконференции за журналисти и други подобни.

Смисълът на устното запитване, като част от процедурата заложен в ЗДОИ, е в улесняването на търсещите. Тази форма на заявление обаче предполага ясна и действаща система на подреждане на информацията при самото ѝ създаване в институцията - такава, която е несъмнено обществена по своя характер, и такава, до която достъпът е ограничен на основата на ясни основания, време за ограничаване и отговорности за прегледа след изтичане на периода за ограничение. Очевидно такава система в нашите институции не съществува.

Липсата на такава система и система за постоянни обучения на служители, а също така „рационалното невежество“ и на търсещите информация, прави някои от правата заложен в ЗДОИ почти **екзотични**.

Такива са:

- получаване на търсената информация чрез устно запитване;
- частичният достъп до информация;
- други специфични тънкости при упражняването на правото на информация, като например предоставяне на достъп до информация в исканата форма, включително правото на лица, които имат зрителни увреждания или увреждания на слухово-говорния апарат, „които могат да поискат достъп във форма, отговаряща на техните комуникативни възможности.“ (чл. 26, ал. 4 от ЗДОИ).

Що се отнася до основанията за отказ за предоставяне на достъп до информация, резултатите от изследването през 2002 година показват, че решенията за отказ са нараснали в сравнение с миналата година като абсолютен брой, но не и в проценти (0,8%), което не означава по-малко или повече откази, просто записите според нас са се подобрили. Процентът на посочените откази от броя на посочените решения по постъпили заявления беше 1% в проучването през 2001. Решенията по постъпилите заявления представляваха 44% от общия посочен от служителите брой.

Имаше и разминаване между общия брой посочени откази - 71 и откази на определено предвидено в закона основание - 107.

Подобно разминаване между общия брой посочени откази (273) и откази на определено основание (266) се получава и в резултатите от проучването през 2002 година.

Решенията по постъпилите 32 857 заявления обаче според проучване 2002 представляват 94% от този брой, което показва някакво развитие в отчетността.

Ако сравним основанията, на които е отказан достъп до информация с резултатите от проучването 2001 година установяваме, че:

Основания за отказ според проучванията	2001	2002
Държавна тайна	0	91
Служебна тайна	16	97
Защита на лични данни	52	27
Засягане на интересите на трети лица	24	32
Основания на чл. 13	12	2
Друго основание	3	17
Общ брой	107	266

ВМЕСТО ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В миналогодишното проучване вместо заключение бяхме систематизирали препоръките на участвалите в проучването служители. Препоръките на служителите, участвали в проучването 2002 година, съдържателно са същите. Ето защо решихме да представим препоръките на *Програма Достъп до Информация* за определени мерки за подобряване на състоянието по предоставяне на информация по ЗДОИ.

ПРЕПОРЪКИ

1. Необходимост от законодателни промени

- Необходимост от привеждане в съответствие на ЗДОИ и принципите, заложи в Препоръка (2002)2 на Комитета на министрите към държавите-членки, относно достъпа до официални документи от 21.02.2002 г.

ЗДОИ като цяло отразява повечето от принципите, заложи в Препоръка (2002)2.

Необходими са обаче промени, свързани с ясното очертаване на подхода към ограниченията на правото на достъп до обществена информация, а именно:

Правото на всеки да получи достъп до обществена информация е принципът, а ограниченията са изключение от този принцип. Ето защо те трябва да бъдат, първо, изброени ясно в закон, второ, да са пропорционални на целта да защитят законови интереси и трето, да са необходими на демократичното общество.

Достъп до обществена информация може да бъде отказан, само ако разкриването на информацията ще навреди или може да навреди на изброените в закон защитени интереси, освен ако не съществува неотложен обществен интерес от узнаването ѝ.

- Необходимост от ясно очертаване в закона на органа, който отговаря за контрола на приложението на закона.
- Необходимост от ясна разпоредба за специално звено или служител, отговарящ за приемането и решаването по заявленията.
- Необходимост от по-прецизно регламентиране и увеличаване на санкциите по неизпълнението на задълженията по ЗДОИ.

2. Необходимост от не-законодателни промени

- Необходимо е да се подобри управлението на информационните масиви в институциите.

Това от своя страна предполага преглед на съществуващите засекретени документи от гледна точка и на основата на Закона за защита на класифицираната информация (ЗЗКИ) и Закона за защита на личните данни (ЗЗЛД) при ясно следване на теста за вредата във връзка с преобладаващия обществен интерес и спазване на сроковете за ограниченията, предвидени в ЗЗКИ. Това предполага ясни отговорности на служителите или звеното, извършващи тази дейност.

- Необходимо е да се положат специални усилия за следване на заложените в ЗДОИ норми, свързани с отчетността на работата по ЗДОИ, включително и анализ на проблемите в доклада на министъра на държавната администрация.
- Да се премахне практиката на въвеждане на допълнителни изисквания, непредвидени в ЗДОИ, към заявленията.
- Необходимо е да се поддържа отделен регистър на заявленията по ЗДОИ.
- Изграждане на култура на прозрачност и отчетност.

Очевидно, че правата и задълженията заложените в Закона за достъп до обществена информация са ядрото на отношенията на администрацията и гражданите в демократичното общество. Тъй като те са основата и за общественото участие в процеса на взимане на решения и в процеса на изграждане на прозрачна и работеща в услуга на гражданите администрация.

3. Необходимост от обучения по комуникативни умения и по ЗДОИ, ЗЗЛД, ЗЗКИ

Изграждането на такава администрация освен законодателните пътища има и едно възможно и практическо измерение: постоянни обучения както за комуникативни умения за предлагане на услуги на гражданите, така и по конкретните разпоредби на законите, регулиращи свободата на информация в България.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Таблица 1: Длъжност на интервюирания

	Институция								Общо
	М-ва	Държавни агенции	Държавни комисии	Изп. агенции	Областна администрация	Общинска администрация	ТЗА ¹	Други	
Ръководител, кмет	12,5%	15,4%	12,5%	11,1%	16,0%	8,2%	32,8%	12,5%	20,1%
Заместник директор		7,7%				3,1%	1,5%		1,9%
Началник отдел, директор дирекция		15,4%	37,5%	5,6%	4,0%	7,2%	11,5%	12,5%	9,7%
Секретар		23,1%	25,0%	16,7%	16,0%	35,1%	0,8%	25,0%	15,9%
Експерт	25,0%	15,4%		16,7%	24,0%	8,2%	16,0%	12,5%	14,0%
Деловодител						4,1%	1,5%		1,9%
PR	62,5%	7,7%	12,5%		28,0%	15,5%	18,3%	25,0%	17,9%
Юрисконсулт		7,7%		50,0%	8,0%	11,3%	8,4%	12,5%	11,4%
АПИО ² , РОД ³		7,7%			4,0%	7,2%	5,3%		5,2%
Анонимен							1,5%		0,6%
Друг			12,5%				2,3%		1,3%
Брой отговори ⁴ :	8	13	8	18	25	97	131	8	308

Таблица 2: От кога сте на тази длъжност (приблизителен брой месеци)?

	Институция								Общо
	М-ва	Държавни агенции	Държавни комисии	Изп. агенции	Областна администрация	Общинска администрация	ТЗА	Други	
Брой месеци (средно)	19,3	21,5	25,6	14,9	16,2	44,1	44	49,9	38,2
Брой отговори:	7	12	8	18	24	93	124	8	294

Таблица 3: Обучавани ли сте по ЗДОИ?

	Институция								Общо
	М-ва	Държавни агенции	Държавни комисии	Изп. агенции	Областна администрация	Общинска администрация	ТЗА	Други	
Да	37,5%	15,4%	12,5%	44,4%	52,0%	44,3%	43,8%		41,4%
Не	62,5%	84,6%	87,5%	55,6%	48,0%	55,7%	56,2%	100,0%	58,6%
Брой отговори:	8	13	8	18	25	97	130	8	307

Таблица 4: От кога сте обучавани?

	Институция							Общо
	М-ва	Държавни агенции	Държавни комисии	Изп. Агенции	Областна администрация	Общинска администрация	ТЗА	
ПЦИ	33,3%	50,0%	100,0%	55,6%	64,3%	65,0%	92,7%	75,8%
ИПАЕИ ⁵				11,1%	28,6%	7,5%		6,5%
Асоциации на общините						20,0%		6,5%
Юристконсулти		50,0%		11,1%		2,5%		2,4%
Самообучения	33,3%			11,1%	7,1%	2,5%	5,5%	5,6%
ФРМС ⁶						2,5%		0,8%
Други	33,3%			11,1%			1,8%	2,4%
Брой отговори:	3	2	1	9	14	40	55	124

¹ ТЗА = Териториални звена на администрацията към централните органи на изпълнителната власт² АПИО = Административно-правно и информационно обслужване³ РОД = Регистрация и обслужване на данькоплатците⁴ Показва общия брой отговори на въпроса в абсолютни числа⁵ ИПАЕИ = Институт по Публична Администрация и Европейска Интеграция⁶ ФРМС = Фондация за Реформа в Местното Самоуправление

Таблица 5: Ползвате ли писмено упътване или инструкция за да различавате заявленията по ЗДОИ?

	Институция								Общо
	М-ва	Държавни агенции	Държавни комисии	Изп. агенции	Областна администрация	Общинска администрация	ТЗА	Други	
Да	25,0%	38,5%	25,0%	38,9%	36,0%	51,5%	29,8%		37,0%
Не	75,0%	61,5%	75,0%	61,1%	64,0%	48,5%	70,2%	100,0%	63,0%
Брой отговори:	8	13	8	18	25	97	131	8	308

Таблица 6: От кого е разработено писменото упътване/инструкция?

	Институция								Общо
	М-ва	Държавни агенции	Държавни комисии	Изп. агенции	Областна администрация	Общинска администрация	ТЗА		
Наръчник ПДИ	100,0%	60,0%	100,0%	87,5%	77,8%	62,5%	71,4%		69,7%
ФРМС						8,3%			3,7%
Вътрешни правила						10,4%	11,4%		8,3%
ЗДОИ				12,5%	11,1%	2,1%	2,9%		3,7%
Юрисконсулт		20,0%			11,1%	2,1%			2,8%
Централен орган						8,3%	11,4%		7,3%
Други		20,0%				6,3%	2,9%		4,6%
Брой отговори:	2	5	2	8	9	48	35		109

Таблица 7: Случвало ли се е да се консултирате по повод заявления по ЗДОИ?

	Институция								Общо
	М-ва	Държавни агенции	Държавни комисии	Изп. агенции	Областна администрация	Общинска администрация	ТЗА	Други	
Често	12,5%	7,7%	14,3%		12,0%	10,3%	7,8%		8,6%
Понякога	25,0%	7,7%	42,9%	17,6%	44,0%	34,0%	25,8%	25,0%	29,0%
Рядко	37,5%	15,4%		11,8%	8,0%	20,6%	22,7%	25,0%	19,8%
Не	25,0%	69,2%	42,9%	70,6%	36,0%	35,1%	43,8%	50,0%	42,6%
Брой отговори:	8	13	7	17	25	97	128	8	303

Таблица 8: Обикновено с кого се консултирате?

	Институция								Общо
	М-ва	Държавни агенции	Държавни комисии	Изп. агенции	Областна администрация	Общинска администрация	ТЗА	Други	
С ръководител	42,9%	16,7%		14,3%	22,2%	28,2%	39,8%	28,6%	31,6%
С юрисконсулт	28,6%	83,3%	100,0%	42,9%	72,2%	66,2%	52,7%	71,4%	60,5%
С колеги	28,6%			28,6%		5,6%	6,5%		6,5%
Със ЗДОИ							1,1%		0,5%
ПДИ				14,3%	5,6%				0,9%
Брой отговори:	7	6	6	7	18	71	93	7	215

Таблица 9: Има ли при вас определен служител, който да се занимава със заявленията за достъп до информация?

	Институция								Общо
	М-ва	Държавни агенции	Държавни комисии	Изп. агенции	Областна администрация	Общинска администрация	ТЗА	Други	
Да	75,0%	38,5%	71,4%	55,6%	92,0%	73,7%	61,4%	28,6%	66,3%
Не	25,0%	61,5%	28,6%	44,4%	8,0%	26,3%	38,6%	71,4%	33,7%
Брой отговори:	8	13	7	18	25	95	127	7	300

Таблица 10: Ако ДА: как е определен?

	Институция								Общо
	М-ва	Държавни агенции	Държавни комисии	Изп. агенции	Областна администрация	Общинска администрация	ТЗА	Други	
Писмена заповед	50,0%	42,9%	40,0%	54,5%	60,9%	52,8%	43,9%		48,8%
Устно разпореждане	16,7%	57,1%	40,0%	36,4%	30,4%	38,9%	32,9%	100,0%	36,4%
Длъжностна характеристика			20,0%	9,1%	8,7%	4,2%	15,9%		9,6%
Друго	33,3%					4,2%	7,3%		5,3%
Брой отговори:	6	7	5	11	23	72	82	3	209

Таблица 11: Има ли този служител други задължения?

	Институция								Общо
	М-ва	Държавни агенции	Държавни комисии	Изп. агенции	Областна администрация	Общинска администрация	ТЗА	Други	
Да	83,3%	100,0%	83,3%	85,7%	95,8%	93,6%	92,3%	100,0%	92,6%
Не	16,7%		16,7%	14,3%	4,2%	6,4%	7,7%		7,4%
Брой отговори:	6	7	6	14	24	78	91	3	229

Таблица 12: Други задължения на определения служител?

	Институция								Общо
	М-ва	Държавни агенции	Държавни комисии	Изп. агенции	Областна администрация	Общинска администрация	ТЗА	Други	
Приема жалби, молби	75,0%	14,3%	40,0%	15,4%	35,0%	23,2%	18,2%		22,8%
PR		28,6%	20,0%	7,7%	40,0%	18,8%	35,1%		26,4%
Деловодител, поща				30,8%	10,0%	27,5%	16,9%	100,0%	20,3%
Юрисконсулт		14,3%		23,1%		5,8%	3,9%		5,6%
Секретар			20,0%	7,7%		2,9%	1,3%		2,5%
Административни услуги	25,0%	28,6%	20,0%	7,7%	5,0%	18,8%	15,6%		15,7%
Други		14,3%		7,7%	10,0%	2,9%	9,1%		6,6%
Брой отговори:	4	7	5	13	20	69	77	2	197

Таблица 13: Кой взима решенията да се предостави или откаже достъп до информация по ЗДОИ?

	Институция								Общо
	М-ва	Държавни агенции	Държавни комисии	Изп. агенции	Областна администрация	Общинска администрация	ТЗА	Други	
Същият служител	20,0%	7,7%	14,3%	6,7%		11,8%	8,3%	16,7%	9,1%
Ръководителят	60,0%	61,5%	57,1%	80,0%	92,0%	74,2%	88,4%	66,7%	80,7%
Юрисконсулт		15,4%	28,6%	6,7%		8,6%	1,7%		5,3%
Комисия				6,7%	4,0%	3,2%	0,8%	16,7%	2,5%
Друг	20,0%	15,4%			4,0%	2,2%	0,8%		2,5%
Брой отговори:	5	13	7	15	25	93	121	6	285

Таблица 14: Определено ли е място/гише за приемане на заявленията по ЗДОИ?

	Институция								Общо
	М-ва	Държавни агенции	Държавни комисии	Изп. агенции	Областна администрация	Общинска администрация	ТЗА	Други	
Да	75,0%	69,2%	87,5%	58,8%	92,0%	78,4%	73,4%	50,0%	75,3%
Не	25,0%	30,8%	12,5%	41,2%	8,0%	21,6%	26,6%	50,0%	24,7%
Брой отговори:	8	13	8	17	25	97	128	8	304

Таблица 15: Ако ДА: На това гише приемат ли се други заявления?

	Институция								Общо
	М-ва	Държавни агенции	Държавни комисии	Изп. агенции	Областна администрация	Общинска администрация	ТЗА	Други	
Да	85,7%	90,9%	100,0%	92,3%	100,0%	95,0%	92,0%	100,0%	93,9%
Не	14,3%	9,1%		7,7%		5,0%	8,0%		6,1%
Брой отговори:	7	11	7	13	24	80	100	5	247

Таблица 16: Определено ли е място за преглед/четене на информация?

	Институция								Общо
	М-ва	Държавни агенции	Държавни комисии	Изп. агенции	Областна администрация	Общинска администрация	ТЗА	Други	
Да	87,5%	61,5%	75,0%	50,0%	72,0%	60,4%	72,4%	37,5%	66,2%
Не	12,5%	38,5%	25,0%	50,0%	28,0%	39,6%	27,6%	62,5%	33,8%
Брой отговори:	8	13	8	18	25	96	123	8	299

Таблица 17: Ако ДА: Къде се намира то?

	Институция								Общо
	М-ва	Държавни агенции	Държавни комисии	Изп. агенции	Областна администрация	Общинска администрация	ТЗА	Други	
Деловодство	42,9%	66,7%		16,7%	52,6%	25,4%	24,0%	50,0%	28,7%
Библиотека	14,3%	11,1%	33,3%	25,0%		1,6%	5,2%		6,0%
Архив					15,8%	6,3%	4,2%		5,1%
Информационен отдел	28,6%		33,3%	8,3%	5,3%	19,0%	17,7%	25,0%	16,7%
Приемна	14,3%		16,7%	25,0%	5,3%	3,2%	12,5%		9,3%
Фоайе		11,1%				6,3%	8,3%		6,0%
Заседателна зала			16,7%	16,7%	10,5%	14,3%	8,3%		10,2%
Център/гише за АО					5,3%	15,9%	2,1%		6,0%
Кабинет				8,3%	5,3%	3,2%	9,4%	25,0%	6,5%
Друго		11,1%				4,8%	8,3%		5,6%
Брой отговори:	7	9	6	12	19	63	96	4	216

Таблица 18: Публикувана ли е информацията по чл.15 ал. 1 от ЗДОИ?

	Институция								Общо
	М-ва	Държавни агенции	Държавни комисии	Изп. агенции	Областна администрация	Общинска администрация	ТЗА	Други	
Описание на структурата и функциите на администрацията	100,0%	76,9%	75,0%	55,6%	75,0%	80,0%	67,0%	100,0%	73,6%
Списък на издадените актове	87,5%	46,2%	62,5%	44,4%	50,0%	67,0%	31,6%	71,4%	49,6%
Описание на информационните масиви	62,5%	38,5%	57,1%	27,8%	38,1%	48,4%	32,5%	42,9%	39,9%
Име, адрес, телефон, работно място на служителя, отговарящ за приемане на заявленията	50,0%	38,5%	50,0%	33,3%	50,0%	50,0%	45,6%	71,4%	47,2%
Брой отговори:	8	13	8	18	20	95	115	7	284

Таблица 19: Къде е последната актуализация?

	Институция								Общо
	М-ва	Държавни агенции	Държавни комисии	Изп. агенции	Областна администрация	Общинска администрация	ТЗА	Други	
Web-site	85,7%	66,7%	71,4%	87,5%	21,4%	30,2%	14,5%	80,0%	34,5%
Табло		11,1%			28,6%	9,5%	29,1%		16,1%
Вестник, медии			14,3%	12,5%	14,3%	23,8%	36,4%		23,2%
РАС					28,6%	17,5%			8,9%
Бюлетин		11,1%				9,5%	5,5%		6,0%
Брошури					7,1%	4,8%	1,8%		3,0%
ДВ	14,3%	11,1%	14,3%			1,6%	1,8%	20,0%	3,6%
Другаде						3,2%	10,9%		4,8%
Брой отговори:	7	9	7	8	14	63	55	5	168

Таблица 20: Как е определена тарифата за предоставяне на достъп до информация?

	Институция								Общо
	М-ва	Държавни агенции	Държавни комисии	Изп. агенции	Областна администрация	Общинска администрация	ТЗА	Други	
Безплатно	62,5%	53,8%	33,3%	17,6%	40,0%	28,0%	48,8%	37,5%	39,6%
Заповед на МФ	37,5%	23,1%	33,3%	35,3%	40,0%	36,6%	13,8%	12,5%	25,9%
Вътрешна заповед					12,0%	7,5%	2,4%		4,4%
Няма тарифа		23,1%	33,3%	47,1%	8,0%	28,0%	35,0%	50,0%	30,0%
Брой отговори:	8	13	6	17	25	93	123	8	293

Таблица 21: Смятате ли, че е необходимо да се издават специални наръчници за граждани, съдържащи подобна информация?

	Институция								Общо
	М-ва	Държавни агенции	Държавни комисии	Изп. агенции	Областна администрация	Общинска администрация	ТЗА	Други	
Да	75,0%	53,8%	85,7%	64,7%	76,0%	73,7%	71,8%	50,0%	71,5%
Не	25,0%	46,2%	14,3%	35,3%	24,0%	26,3%	28,2%	50,0%	28,5%
Брой отговори:	8	13	7	17	25	95	124	6	295

Таблица 22: Водите ли регистър на получените заявления?

	Институция								Общо
	М-ва	Държавни агенции	Държавни комисии	Изп. агенции	Областна администрация	Общинска администрация	ТЗА	Други	
Да	42,9%	53,8%	42,9%	35,3%	82,6%	63,5%	55,2%	37,5%	57,8%
Не	57,1%	46,2%	57,1%	64,7%	17,4%	36,5%	44,8%	62,5%	42,2%
Брой отговори:	7	13	7	17	23	96	125	8	296

Таблица 23: Каква информация записвате в този регистър?

	Институция								Общо
	М-ва	Държавни агенции	Държавни комисии	Изп. агенции	Областна администрация	Общинска администрация	ТЗА	Други	
Вид на търсена информация?	100,0%	100,0%	100,0%	75,0%	83,3%	87,1%	83,6%	50,0%	85,0%
Форма на запитването?	100,0%	85,7%	100,0%	75,0%	83,3%	80,6%	73,1%	75,0%	78,4%
Дата на заявлението?	100,0%	100,0%	100,0%	75,0%	100,0%	91,9%	95,5%	100,0%	94,6%
Дата на решението?	100,0%	100,0%	100,0%	75,0%	88,9%	90,3%	89,6%	100,0%	90,4%
Вид на решението - за отказ или за предоставяне?	100,0%	71,4%	100,0%	75,0%	83,3%	79,0%	80,6%	100,0%	80,8%
Формата на достъп до информацията?	100,0%	57,1%	66,7%	75,0%	66,7%	69,4%	67,2%	50,0%	67,7%
Дата на предоставяне на информацията?	100,0%	85,7%	100,0%	75,0%	83,3%	88,7%	92,5%	75,0%	89,2%
Данни за заявителя (адрес)?	100,0%	71,4%	66,7%	75,0%	100,0%	82,3%	85,1%	100,0%	85,0%
Други данни?		14,3%	33,3%	25,0%	16,7%	17,7%	9,0%	25,0%	14,4%
Брой отговори:	2	7	3	4	18	62	67	4	167

Таблица 24: Компютъризиран ли е този регистър?

	Институция								Общо
	М-ва	Държавни агенции	Държавни комисии	Изп. агенции	Областна администрация	Общинска администрация	ТЗА	Други	
Да	50,0%	62,5%	25,0%	12,5%	50,0%	27,0%	22,8%	66,7%	29,6%
Не	50,0%	37,5%	75,0%	87,5%	50,0%	73,0%	77,2%	33,3%	70,4%
Брой отговори:	6	8	4	8	18	74	92	6	216

Таблица 25: Имате ли формуляр на приемо-предавателен протокол, който удостоверява предоставянето на достъп?

	Институция								Общо
	М-ва	Държавни агенции	Държавни комисии	Изп. агенции	Областна администрация	Общинска администрация	ТЗА	Други	
Да	14,3%	16,7%		15,4%	36,4%	32,2%	17,7%		22,8%
Не	85,7%	83,3%	100,0%	84,6%	63,6%	67,8%	82,3%	100,0%	77,2%
Брой отговори:	7	12	5	13	22	87	113	8	267

Таблица 26: Общ брой на заявленията и предоставения достъп:

	Институция								Общо
	М-ва	Държавни агенции	Държавни комисии	Изп. агенции	Областна администрация	Общинска администрация	ТЗА	Други	
Общ брой заявления	4401	57	85	58	1085	6852	20313	6	32857
Брой устни заявления	1130		8	39	778	154	11424		12403
Брой писмени заявления	1936	53	75	14	307	6709	8912	6	18012
Заявления постъпили по e-mail	1355	4	2	5		1	12		13
Достъп предоставен веднага	1498		8	48	660	394	12882		13992
Достъп предоставен в 14-дневен срок	2683	53	77	7	180	534	6855	4	10393
Достъп предоставен след 14-дневния срок				1	1	6039	607	2	6650
Брой отговори:	5	9	7	10	20	85	95	7	238

Таблица 27: Има ли наложено административно наказание на служител за непроизнасяне в срок?

	Институция								Общо
	М-ва	Държавни и агенции	Държавни комисии	Изп. агенции	Областна администрация	Общинска администрация	ТЗА	Други	
Да						1,1%			0,4%
Не	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	98,9%	100,0%	100,0%	99,6%
Брой отговори:	7	10	5	16	24	93	115	8	278

Таблица 28: Колко са общо отказите за достъп до информация за миналата година? Какви са основанията за отказ?

	Институция								Общо
	М-ва	Държавни агенции	Държавни комисии	Изп. агенции	Областна администрация	Общинска администрация	ТЗА	Други	
Общ брой откази	183	1		5	8	55	18	3	273
Основани на държавна тайна	91								91
Служебна тайна	91	1			3	2			97
Лична информация	1				1	23	2		27
Засягане интересите на трети лица				2	5	18	7		32
Чл.13, ал.2 от ЗДОИ				1		1			2
Друго основание				2	1	4	7	3	17
Брой отговори:	5	8	2	8	18	65	72	5	183

Таблица 29: Задължена ли е институцията Ви по ЗДОИ?

	Институция								Общо
	М-ва	Държавни агенции	Държавни комисии	Изп. агенции	Областна администрация	Общинска администрация	ТЗА	Други	
Да	100,0%	84,6%	100,0%	94,1%	95,8%	90,1%	90,7%	83,3%	91,2%
Не		15,4%		5,9%	4,2%	9,9%	9,3%	16,7%	8,8%
Брой отговори:	8	13	7	17	24	91	118	6	284

Таблица 30: Среца ли сте практически затруднения поради неясни или двусмислени разпоредби на ЗДОИ?

	Институция								Общо
	М-ва	Държавни агенции	Държавни комисии	Изп. агенции	Областна администрация	Общинска администрация	ТЗА	Други	
Да	42,9%	23,1%		35,3%	20,8%	21,8%	24,1%	42,9%	24,4%
Не	57,1%	76,9%	100,0%	64,7%	79,2%	78,2%	75,9%	57,1%	75,6%
Брой отговори:	7	13	4	17	24	87	112	7	271

Таблица 31: Кои са точно неясните разпоредби?

	Институция						Общо
	М-ва	Изп. агенции	Областна администрация	Общинска администрация	ТЗА		
Неясни определения				33,3%	13,6%	18,0%	
Неясноти поради непознаване на закона	50,0%	83,3%	50,0%	33,3%	27,3%	38,0%	
Неясноти свързани с ограниченията	50,0%	16,7%	50,0%	33,3%	59,1%	44,0%	
Брой отговори:	2	6	2	18	22	50	

Таблица 32: Препоръки за компетентните органи по отношение разпоредбите и приложението на ЗДОИ:

	Институция								Общо
	М-ва	Държавни агенции	Държавни комисии	Изп. агенции	Областна администрация	Общинска администрация	ТЗА	Други	
По отношение на регулацията		100,0%		30,0%	25,0%	36,6%	25,0%		30,8%
За обучения	100,0%		100,0%	60,0%	37,5%	22,0%	37,5%		33,7%
Подобряване на административния капацитет				10,0%	25,0%	7,3%	5,0%	100,0%	8,7%
Популяризиране сред гражданите					12,5%	34,1%	32,5%		26,9%
Брой отговори:	1	2	1	10	8	41	40	1	104

ВЪПРОСИ КЪМ АНКЕТЬОРА

Таблица 33: Как открихте лицето за интервюто?

	Институция								Общо
	М-ва	Държавни агенции	Държавни комисии	Изп. агенции	Областна администрация	Общинска администрация	ТЗА	Други	
Насочи ме портiera/охраната	72,2%	68,2%	66,7%	47,8%	22,2%	32,7%	25,1%	41,7%	34,9%
Имаше определен служител	5,6%	9,1%		21,7%	55,6%	46,2%	59,1%	25,0%	44,6%
Трудно, след п препращания и обаждания	22,2%	22,7%	20,0%	26,1%	11,1%	4,8%	4,7%	33,3%	9,7%
По телефон/fax или e-mail					11,1%	16,3%	5,8%		7,7%
Не го намерих			13,3%	4,3%			5,3%		3,1%
Брой отговори:	18	22	15	23	27	104	171	12	392

Таблица 34: Пред Вас ли попълниха анкетата?

	Институция								Общо
	М-ва	Държавни агенции	Държавни комисии	Изп. агенции	Областна администрация	Общинска администрация	ТЗА	Други	
Пред мен	13,3%	35,3%	22,2%	50,0%	42,3%	41,0%	43,2%	36,4%	40,5%
Оставена	86,7%	64,7%	77,8%	50,0%	57,7%	59,0%	56,8%	63,6%	59,5%
Брой отговори:	15	17	9	22	26	100	146	11	346

Таблица 35: Попълваха ли други хора анкетата?

	Институция								Общо
	М-ва	Държавни агенции	Държавни комисии	Изп. агенции	Областна администрация	Общинска администрация	ТЗА	Други	
Да	50,0%	11,1%	16,7%		18,2%	16,9%	15,3%	33,3%	16,5%
Не	50,0%	88,9%	83,3%	100,0%	81,8%	83,1%	84,7%	66,7%	83,5%
Брой отговори:	6	9	6	11	22	83	124	6	267

Таблица 36: Как Ви приеха като цяло?

	Институция								Общо
	М-ва	Държавни агенции	Държавни комисии	Изп. агенции	Областна администрация	Общинска администрация	ТЗА	Други	
Много любезно	33,3%	40,9%	14,3%	34,8%	33,3%	23,5%	17,9%	8,3%	23,1%
Добре	38,9%	27,3%	71,4%	47,8%	44,4%	54,9%	59,5%	58,3%	54,1%
Нормално	5,6%			4,3%	14,8%	13,7%	6,5%	25,0%	8,8%
Хладно	16,7%	18,2%	7,1%	8,7%	3,7%	6,9%	9,5%	8,3%	9,1%
Зле	5,6%	13,6%	7,1%	4,3%	3,7%	1,0%	6,5%		4,9%
Брой отговори:	18	22	14	23	27	102	168	12	386

Таблица 37: Колко време Ви отне?

	Институция								Общо
	М-ва	Държавни агенции	Държавни комисии	Изп. агенции	Областна администрация	Общинска администрация	ТЗА	Други	
Колко дни отне откриването на лицето по ЗДОИ	1,09	1,15	1,56	1,11	1,19	1,03	1,27	1,50	1,17
Колко пъти посетихте институцията	4,55	2,45	3,00	2,79	2,31	1,47	2,06	2,75	2,10
Колко са дните от първото посещение до получаването на отговор?	9,00	6,15	1,89	3,11	3,81	3,25	3,38	5,38	3,72

Таблица 38: Друго, което Ви направи впечатление:

	Институция								Общо
	М-ва	Държавни агенции	Държавни комисии	Изп. агенции	Областна администрация	Общинска администрация	ТЗА	Други	
Желание за работа	23,5%	15,8%		20,0%	18,8%	38,6%	22,8%	14,3%	25,0%
Интересуват се от работата на ПДИ	5,9%	10,5%		6,7%		8,8%	4,3%	57,1%	7,5%
Некомпетентност, неорганизираност	17,6%	5,3%	20,0%	26,7%	31,3%	5,3%	27,2%	28,6%	19,3%
Нежелание за работа	41,2%	36,8%	20,0%	20,0%	6,3%	8,8%	21,7%		19,3%
Подобрение на работата	5,9%		20,0%			14,0%	5,4%		6,6%
Добро познаване на ЗДОИ		10,5%		20,0%	25,0%	5,3%	3,3%		6,6%
Лошо познаване на ЗДОИ	5,9%	21,1%	40,0%	6,7%	18,8%	15,8%	15,2%		14,9%
Излишни формалности						1,8%			0,4%
Искат законово основание за достъп						1,8%			0,4%

ГОДИНАТА НА РАЦИОНАЛНОТО НЕВЕЖЕСТВО
(резултати от едно проучване)

Българска
Първо издание

Автор на текста
д-р Гергана Жулева

Обработка на данните
Николай Марев

Редактор
Александър Кашъмов

Коректор
Антон Андонов

Дизайн и предпечатна подготовка
Веселин Комарски

Печат: Агенция Дейта

Издава
Програма Достъп до информация
1000 София
ул. „Раковски“ 120
Тел: (02) 988 50 62, 986 77 09, 981 97 91
Факс: (02) 989 34 26
ел. поща: office @aip-bg.org
www.aip-bg.org

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.

Фондация Програма Достъп до Информация е член на международната мрежа Freedom of Information Advocates Network (FOIA Net)

Основна цел:

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

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

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

Цели:

ПДИ подпомага упражняването на правото на информация.

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

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

ПРОГРАМА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ

ул. „Раковски“ N 120, вх. А, ет. 4

1000 София

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

факс (+ 359 2) 989 34 26

E-mail: office@aip-bg.org

www.aip-bg.org



ПРОГРАМА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ