

Как да прилагаме закона за достъп до обществена информация

I. Кой е задължен да предоставя информация

Задължените да предоставят информация по ЗДОИ субекти са посочени в чл.3, чл.15 и чл.16 на закона. Основен критерий за обособяване на групите е видът информация, която дължат субектите от съответната група. Общото за всички тях е, че дейността им има обществен характер. (Вж. [Приложение I - текст на ЗДОИ](#))

1. Задължени субекти по чл.3 от ЗДОИ

Законът ги разделя в две групи, очертани в две алинеи на същия член.

А) В първата група /ал.1 на чл.3/, са държавните органи и органите на местното самоуправление. Те могат да възлагат на изрично определени от тях длъжностни лица произнасянето по заявления за предоставяне на достъп до информация.

Държавни органи

ЗДОИ не поставя ограничение относно вида на държавния орган. Това са органите на: законодателната власт - Народното събрание; съдебната власт - следствие, прокуратура, съд; изпълнителната власт, както и държавните органи, които не спадат към нито една от трите власти - Президент, Конституционен съд, Сметна палата. Държавните органи, които са в системата на изпълнителната власт са задължени субекти по ЗДОИ независимо от това дали са централни или териториални. Вж. [Приложение II](#).

Органи на местното самоуправление

Както общинският съвет, така и кметът на общината са органи на местното самоуправление. В случаите, определени със закон, кметът изпълнява и функции, възложени му от централните държавни органи. Тогава той действа в качеството на държавен орган. Наред с кметовете на общини, задължени субекти по ЗДОИ са и кметовете на кметства и на райони.

Б) Във втората група /ал.2 на чл.3/, законът е обособил няколко вида субекти.

На първо място - публичноправните субекти, които не са държавни органи, нито са органи на местно самоуправление.

По изключение, в случаите, предвидени със закон, те осъществяват публична власт, с оглед удовлетворяване на определени обществени интереси. Това е основанието за включването им сред задължените по ЗДОИ лица. Такъв публичноправен субект например е Българската народна банка, Националната здравноосигурителна каса и пр.

На второ място - физическите и юридическите лица, получаващи финансиране от консолидирания държавен бюджет.

При това юридическите лица от тази група могат да бъдат най-разнообразни - учреждения, търговски дружества, сдружения, фондации, кооперации.

На трето място - средствата за масова информация. Предметът им на дейност е разпространяване на информация и коментар чрез печата, радиото и телевизията. Начинът на тяхното финансиране е без значение с оглед качеството им на задължени по ЗДОИ субекти.

2. Задължени субекти по чл.15 от ЗДОИ

Това са ръководителите на административни структури в системата на изпълнителната власт. Видовете административни структури са изброени в Наредбата за условията и реда за водене

на Регистър на административните структури и на актовете на органите на изпълнителната власт. Вж. [Приложение III](#)

3. Задължен субект по чл.16 на ЗДОИ е Министерът на държавната администрация.

II. Каква информация се дължи по ЗДОИ

1. Обхват и съдържание на обществената информация

Всяка информация, която има характер на "обществена" информация. Няма изисквания или ограничения относно вида на материалния носител на информацията, която се предоставя. Тя може да е както на хартиен, така и на технически носител - дискета, компактдиск, касета.

Според ЗДОИ обществената информация притежава два задължителни признака: да е свързана с общественения живот в Република България и да дава възможност на потребителя ѝ да си състави собствено мнение относно дейността на задължените по закона субекти. Тези критерии са доста общи и предпоставят възможност за противоречиво тълкуване. Ето защо в ЗДОИ е направен опит за очертаване кръга на "обществената" информация чрез въвеждане на легална дефиниция за "лична" информация в § 1, т.2 от Допълнителната разпоредба.

Личната информация може да се отнася до определено физическо лице, до неперсонифицирани групи от физически лица или до юридическо лице, съставено пряко или непряко от физически лица.

Според чл.2, ал.3 от ЗДОИ лична информация не се предоставя по реда на ЗДОИ. Общ ред за достъп до лична информация за физическите и юридическите лица предвижда Законът за административното обслужване на физическите и юридическите лица /ЗАОФЮЛ/. Има множество нормативни актове, които регламентират специален ред за достъп до лична информация, напр. Законът за гражданското състояние е специален закон за достъп до информация за физически лица.

2. Видове обществена информация, която субектите по чл.3, ал.1 на ЗДОИ - държавните органи и органите на местното самоуправление - трябва да предоставят.

За тях съществува задължение да предоставят информация, по отношение на която едновременно са налице две предпоставки: - да е в кръга на компетентността им; - да е налична/ вж. чл.10 и чл.11 във връзка с чл.32 от ЗДОИ/.

А) Официална и служебна обществена информация

Според ЗДОИ обществената информация, която посочените субекти предоставят е два вида - официална и служебна.

Официалната информация се съдържа в техните правни актове - нормативни, общи, индивидуални. Принципът за достъп до нормативните актове на държавните органи е, че той се осигурява чрез обнародването им в Държавен вестник. Съгласно чл.22, ал.1 от ЗМСМА актовете на общинските съвети се излагат на определено от кмета място в сградата на общината и се довеждат до знанието на населението чрез средствата за масово осведомяване или по друг подходящ начин. Достъпът до другите юридически актове се осъществява по реда на ЗДОИ, освен ако в друг закон или в решение на органа, издал акта е предвидено той да се осигури чрез обнародване. Така например закони, които предвиждат задължение за обнародване на индивидуални и общи актове са Законът за преобразуване и приватизация на държавни и общински предприятия/ЗППДОП/, Законът за концесиите/ЗК/, Законът за обществените поръчки/ЗОП/.

Служебната информация има обслужващ характер по отношение издаването на актове и осъществяването на други дейности от органите и от техните администрации. Служебна информация например са мненията, препоръките, становищата, консултациите. Те могат да са

изготвени от или за органа, и да са във връзка както с издаваните от него актове, така и по повод на друга негова, или на администрацията му дейност.

Б) Начини за предоставяне на обществена информация

ЗДОИ предвижда задължение за държавните органи и органите на местното самоуправление да предоставят "пасивен" и "активен" достъп до обществена информация .

Задължение за "пасивен" достъп. При него информацията се предоставя само при наличие на подадено заявление за достъп.

Задължение за "активен" достъп. При него информацията се разпространява по инициатива на задължения субект чрез публикуване или съобщаване в друга форма (чл.14, ал.2).

Задължение за "активен" достъп във формата на съобщаване ЗДОИ възлага на държавните органи и на органите на местното самоуправление само за следните видове информация:

Първа хипотеза - когато информацията може да предотврати заплахата за живота, здравето и безопасността на гражданите или на тяхното имущество.

Втора хипотеза - когато информацията опровергава разпространена недостоверна информация, засягаща значими обществени интереси.

Трета хипотеза - когато информацията представлява или би представлявала обществен интерес.

Четвърта хипотеза - когато информацията трябва да бъде изготвена или предоставена по силата на закон.

Задължение за "активен" достъп във формата на публикуване. Такова задължение имат субектите по чл.15 и чл.16 на ЗДОИ - ръководителите на административни структури в системата на изпълнителната власт и министърът на държавната администрация.

Ръководителите на административни структури в системата на изпълнителната власт са задължени периодично да публикуват:

- описание на правомощията на органа и списък на издадените в изпълнение на тези правомощия актове;
- данни за организацията, функциите и отговорностите на ръководената от него администрация;
- описание на информационните масиви и ресурси, използвани от съответната администрация;
- наименованието, адреса, телефона и работното време на звеното в съответната администрация, което отговаря за приемането на заявленията за предоставяне на достъп.

Освен задължението за периодично публикуване на информацията по чл.15, ал.1 от ЗДОИ, всеки ръководител на административна структура в системата на изпълнителната власт е задължен да изготвя годишен отчет за постъпилите заявления за достъп до информация. Отчетът включва и данни за направените откази и причините за това. Този отчет е част от ежегодните доклади по чл.61, ал.2 от ЗА, които те представят на министъра на държавната администрация за състоянието на съответната администрация.

Министърът на държавната администрация трябва ежегодно да публикува обобщена информация, съдържаща данните по чл.15, както и друга информация във връзка с приложението на ЗДОИ. Освен това той отговаря и за разпространяването на обобщената информация така, че тя да е на разположение за справка на гражданите във всяка администрация.

3. Видове обществена информация, която субектите по чл.3, ал.2 на ЗДОИ трябва да предоставят.

Те дължат само "пасивен" достъп до информация. За да се предостави информацията, едновременно трябва да са налице следните условия: - тя да е свързана с дейността на задължения субект; - тя да не представлява търговска тайна и предоставянето или

разпространяването ѝ да не водят до нелоялна конкуренция. По отношение на средствата за масова информация кръгът на дължимата информация е уточнен изрично - в чл.18 от ЗДОИ са изброени субектите и фактите, за които те дължат информация.

III. Ограничения на правото на достъп до информация

1. Характеристика на ограниченията на правото на достъп до информация

Правото на достъп до информация не е абсолютно, а търпи определени ограничения. Чрез тях ЗДОИ защитава интересите на трети физически лица, на трети юридически лица и на държавата /ефективно управление на отбраната, опазване на обществения ред/.

Конституционният съд установява два критерия, на които трябва да отговарят ограниченията :

да бъдат предвидени в закон и
да бъдат установени единствено за защита на обществен или личен интерес, подлежащ на конституционна закрила .

В чл.41 ал.1 изр. 2 от Конституцията са изброени тези интереси: правата и доброто име на гражданите, националната сигурност, обществения ред, народното здраве и морала. В чл.5 от ЗДОИ са посочени същите интереси. В чл.17 от закона е предвиден още един интерес. Той е свързан с конкуренцията между търговци.

Ограничението на правото на достъп до информация трябва да се различава от ограничения достъп до информация. Ограничението на правото на достъп е свързано с пълен отказ да се предостави информация. Ограничението на достъпа е свързано с частичен отказ да се предостави искана информация и частично предоставяне на достъп. Следователно изразите "частичен достъп" и "ограничен достъп" са синонимни.

Задължените по ЗДОИ субекти трябва да установят точно какъв обем от поисканата информация попада в ограничението и какъв обем остава извън него. При установяване на тази разграничителна линия следва да се спазва правилото, че тъй като правото на достъп до информация е принципът, а ограниченията - изключенията от този принцип, те трябва да се тълкуват стеснително.

2. Основания за отказ на достъп до обществена информация

Основанията за отказ са изброени в чл.37, ал.1 от закона:

- държавна тайна
- служебна тайна
- информацията по чл.13 ал.2 от ЗДОИ
- достъпът засяга интересите на трето лице и няма негово изрично съгласие
- исканата обществена информация е предоставена на заявителя през последните 6 месеца

A. Държавна тайна

Нейната уредба не отговаря напълно на горепосочените изисквания. Списъкът на факти, сведения и предмети, представляващи държавна тайна, наистина е приет от Народното събрание и съдържа изчерпателно изброени категории информация, но не е приет със закон. Такъв проектозакон е в процес на изготвяне съгласно законодателната програма на МС на РБ.

Секретни материали и документи са тези, които съдържат данни, включени в Списъка на фактите, сведенията и предметите, съставляващи държавна тайна на РБ. Редът за засекретяване на материали и документи е уреден в чл.39 и сл. от Правилника за прилагане на Закона за Министерството на вътрешните работи (ППЗМВР). Достъп до секретните материали и документи имат ограничен кръг лица, определени по реда на ППЗМВР. [Вж. Приложение IV](#)

Б. Служебна тайна

На практика у нас има много случаи, в които информация от служебен характер се обявява за конфиденциална само по силата на заповед. Без съответният орган да е овластен със закон, такава заповед, наредба, правилник, постановление, са нищожни поради липса на компетентност.

Интересите, защитавани чрез служебната тайна, са различни: ефективната работа на органите на власт и непрепятстването ѝ чрез обществен натиск или незаконни действия, защитата на личната сфера на физическите лица, защитата на търговците от нелоялна конкуренция.

Вж. [Приложение V](#)

В. Информация по чл.13 ал.2

Чл.13 ал.2 включва две хипотези:

служебна информация, съпътстваща издаването на един акт (мнения, препоръки, становища консултации)

служебна информация, която съдържа мнения и позиции във връзка с настоящи или предстоящи преговори, водени от органа и сведения, свързани с тях, подготвени от администрацията на органа

Прилагането на тази разпоредба не е задължително. В тази хипотеза съответният орган може да прецени дали да предостави или не информация.

Основният въпрос е какви интереси се защитават чрез това основание за отказ. Това могат да бъдат интересите на безпрепятственото провеждане на преговори, при които се цели постигането на един резултат, но по пътя към този резултат се дават предложения и контрапредложения, уговарят се взаимни отстъпки. Излагането на този процес на обществен взор може да доведе в някои случаи до евентуален обществен натиск. Тази ситуация възниква обаче не по правило, а по изключение, напр. при преговори в областта на отбраната и сигурността. От друга страна е несъмнен общественият интерес към едни протичащи преговори.

Що се отнася до съпътстващите проектите за актове материали, трябва да се отбележи, че тяхното познаване е от съществено значение за по-цялостното познаване на проекта за акт, принципите, от които се е ръководил неговия съставител и аргументите за и против, които е разгледал. В съответствие с практиката в демократичните държави МС на РБ започна да организира обществени обсъждания на проектите за закони, които се изготвят от МС. За пълноценното обществено обсъждане е необходима и допълнителната информация по чл.13 ал.2 т.1 от ЗДОИ. Ако се ограничава достъпа до нея, това трябва да е по изключение, когато становището по проекта, дадено от определен орган, се основава на информация, попадаща в другите ограничения по ЗДОИ.

Г. Достъпът засяга интересите на трето лице

Когато дадена информация е обществена и засяга физическо или юридическо лице, е налице основание за отказ. В случаите, когато е поискана само информация, разкриваща белезите на физически и юридически лица, посочени в § 1 на Допълнителната разпоредба, и тази информация не е материализирана в един общ носител заедно с обществена информация, няма да се приложи ЗДОИ.

Интересът, който законът защитава по отношение на физическите лица е правото им на неприкосновен личен живот, а по отношение на юридическите лица - защитата от нелоялна конкуренция.

Когато информацията се отнася до трето лице, и е необходимо неговото съгласие, задълженият субект е длъжен да го поиска. Тази необходимост се определя не другояче, а от

закон. Ако се допусне, че тя се определя от задължения субект или от засегнатото лице, това би означавало, че границите на правото на достъп до информация може да се определят и не само от закона. Такова допускане обаче е в противоречие с Конституцията и чл.7 от ЗДОИ.

Хипотеза, в която следва да се иска съгласието на трето лице е предвидена например в Закона за статистиката.

Без всякакво съмнение съгласието на лицата не е необходимо за разкриване на техни данни, които се съхраняват в публичните регистри.

IV. Как се предоставя достъп до информация?

1. Къде се предоставя достъп до информация

Законът дава възможност на гражданите да искат достъп до информация както устно така и писмено, вкл. и по електронен път.

И при устното, и при писменото искане на информация гражданите трябва да се обърнат към определен служител. Законът не е определил ясно кой да е този служител. Ето защо с оглед гарантиране безпроблемното прилагане на закона, задължените по закона субекти са длъжни да определят:

- място за приемане на заявленията за достъп
- място, където да се извършва самото предоставяне на документите.

Такова място може да бъде един от следните отдели:

- Приемна за граждани
- Пресцентър и връзки с обществеността
- Деловодство
- Специално звено за приемане на молби за достъп до информация

Ако няма определено специално място за приемане на заявления за достъп до информация, а в горепосочените отдели няма практика да се регистрират писма и молби, писмените заявления следва да се регистрират в съответните деловодства. Абсолютно задължително е да се регистрират заявленията за информация и да се издава входящ номер.

2. Как може да бъде поискан достъп до информация

До задължените по ЗДОИ субекти могат да се отправят както устни запитвания, така и писмени заявления за информация.

При отправено запитване за информация, трябва да се обърне внимание на следните неща:

- с оглед компетентността на задължения субект, следва ли исканата информация да се намира при него
- налична ли е исканата информация
- исканите категории данни, защитени ли са с института на служебната тайна ([вж. Приложение V](#))
- имате ли техническата възможност за предоставяне на исканата информация веднага

A. устно искане на информация

Вероятно повечето запитвания за информация ще бъдат устни. Ако няма пречки, предоставянето на информацията трябва да стане **веднага**.

Търсещите информация не са длъжни да дават обяснения защо им е необходима исканата информация, нито да доказват правен интерес, нито да представят никакви документи.

Б. писмено искане на информация

Заявлението трябва да съдържа:

1. задължително: Трите имена за физическите лица. За юридически лица - наименование и седалище
 2. задължително: Каква информация лицето желае да получи. Информацията може да е посочена описателно (Напр. "Искам да получа достъп до всичката налична информация по въпрос.") Може да са посочени и точно документите, от които се интересува гражданина, (с техния номер, дата на издаване и характер). Може да са описани и само по това, което гражданина е знаел за тях - напр. адресата на една заповед. Във всички тези случаи, се дължи предоставяне на информация. Не е нужно да са посочени каквито и да било подробности за документа, който е предмет на искането. Достатъчно е да е посочено толкова, че документът да се идентифицира недвусмислено.
 3. В заявлението трябва да е посочена предпочитаната форма за предоставяне на информация, т.е. да е описано дали гражданинът иска:
 - устна справка;
 - преглед на информацията;
 - копие от документ.
 4. задължително: адрес за кореспонденция
- Заявлението може да бъде в свободен текст (написано на ръка, на пишеща машина или компютър).

Ако търсещият информация е пропуснал да посочи имената си, исканата информация и адрес за кореспонденция, писменото заявление следва да се оставя без разглеждане. Не е задължително да е посочена формата, в която гражданинът желае да му се предостави информацията.

3. В каква форма следва да се предостави достъп до информация

Според закона, достъп до информация се предоставя в няколко различни форми в зависимост от желанието на търсещите. Заявителите сами определят в каква форма да им бъде предоставена исканата информация и съответната институция е длъжна да изпълни тяхното предпочитание. Може да бъде поискана:

- устна справка;
- преглед и прочит на място цялата налична информация по интересувания търсещия въпрос;
- да се направят копия на хартия или технически носител.

Няма пречка да бъдат поискани и няколко форми за предоставяне, напр. първо да се прегледа и прочете цялата информация и след това търсещият да избере от кои документи да поиска копие.

Съгласно закона хора със зрителни увреждания или увреждания на слухово-говорния апарат могат да поискат информацията в такава форма, която да е най-удобна за ползване. В този случай предоставящият информация е длъжен да се съобрази с искането.

4. Какво следва да се предприеме след подаване на заявлението

Отговор на заявлението за информация трябва да се изпрати не по-късно от 14 дни от регистрирането му. Исканата информация се предоставя с решение на съответния орган. (вж. [Приложение № VI](#))

Решение за предоставяне на достъп до исканата информация

В решението за предоставяне на достъп до обществена информация задължително следва да се посочи:

- до каква част от исканата информация се предоставя достъп; Законът дава възможност за частичен достъп до информация. Това означава, че ако заявителят иска документ, съдържащ както данни, представляващи изрично защитена от закон тайна, така и данни, които не са секретни да може да се предостави документа, като предварително се зачеркнат секретните му части. (вж. [Приложение № VII](#))

- в какъв период от време се предоставя достъп до информацията; Задължително трябва да се осигури минимум 30 дена, в които търсената информация да е на разположение на заявителя. В решението за предоставяне на информация трябва да бъдат посочени както началната, така и крайната дата на предоставеният достъп.

- къде се предоставя достъп до информацията;

Задължително трябва да се осигури помещение, в което заявителят да може спокойно да получи достъп до исканите документи в желаната от него форма. Това се отнася особено за случаите, в които заявителят е пожелал да прочете и прегледа документите.

- формата, в която ще се предостави достъп;

- каква сума ще трябва да се заплати от заявителя; Сумата, която следва да се заплати покрива само разходите по копирането на документацията върху хартиен или технически носител. Разходите по предоставяне на обществена информация се заплащат по нормативи, определени от министъра на финансите.

Освен решение за достъп до информация или отказ за предоставяне на достъп, отговорът може да бъде няколко вида:

Уведомление за уточняване на искането

Изпраща се, когато заявителят не е определил достатъчно ясно искането си за информация и не може да бъдат определени кои точно документи следва да се предоставят. Това може да се случи когато търсещият е описал прекалено общо исканата информация - напр. "Искам информация относно приватизацията". Сроктът, в който следва да се изпрати това уведомление е също 14 дни от регистриране на заявлението. Уточняването от страна на търсещият информация трябва да се направи до 30 дни след като той получи уведомлението за това. Ако търсещият пропусне да го направи, заявлението за достъп до информация се оставя без разглеждане.

След като търсещият уточни точно каква информация иска, следва да му се предостави исканата информация в срок от 14 дни от датата на уточняването.

Уведомление за удължаване на срока

Изпраща се, когато

А) исканата информация е в голямо количество и е необходимо повече време за нейното събиране и подготвяне. Удължаването на срока не може да е повече от 10 дни (или общо 24 дни от подаване на заявлението).

В уведомлението за удължаване на срока задължително трябва да са посочени:

- Причините за удължаването и

- Крайният срок, в който ще бъде предоставена информацията.

Б) за предоставяне на исканата информация е необходимо съгласието на трето лице.

Удължаването на този срок не може да е повече от 14 дни (или общо 28 дни от подаване на заявлението).

В какви случаи следва да се уведоми третото лице?

В случаите, когато исканата информация, съдържа данни, които се отнасят до трето лице (физическо лице, или юридическо лице). Процедурата по уведомление на третото лице се използва тогава когато исканите документи, съдържат например лични данни или данни, съставляващи търговска тайна. Във всички останали случаи третото лице не се уведомява.

Преди да се предостави достъп до исканата информация следва да бъде изпратено писмо до третото лице, в което да се поиска неговото съгласие за предоставяне на исканата информация.

Кога може да не се уведоми третото лице?

В случаите, когато третото лице също представлява задължен по ЗДОИ субект не е

необходимо да се изпраща подобно писмо. В тези случаи следва направо да бъде предоставена исканата от информация.

В какъв срок следва да се уведоми третото лице?

Писмото, с което се иска съгласие от третото лице следва да се изпрати в седем дневен срок от регистриране на заявлението за достъп до информация.

Колко дълго да се чака отговор от третото лице?

Отговор от третото лице можем да се чакам до 14 дни от изпращането на писмото до него.

Какво следва да се предприеме ако не се получи отговор от третото лице? В случай, че не се получи отговор от третото лице, следва да бъде предоставен частичен достъп до информацията, като предварително се заличат тези части от документи, които съдържат данните, засягащи третото лице. Премахват се само онези части от документи, съдържащи лични данни или данни, съставляващи определена търговска тайна.

Какво следва да се предприеме ако се получи отказ от третото лице? В този случай също следва да се предостави частичен достъп до информация в обем и начин, който не разкрива информацията, отнасяща се до третото лице

Срокът, в който следва да се изпрати уведомлението за удължаване на срока е също 14 дни от регистриране на заявлението.

Уведомление за препращане на искането

Изпращате се, когато търсещият информация иска достъп до документи, които с оглед компетентността на предоставящият информацията не могат да бъдат съхранявани при него. В този случай следва да се провери къде се съхраняват исканите документи и да се препрати искането за информация до съответния компетентния орган. Срокът, в който следва да се изпрати уведомлението също е 14 дни от подаване на заявлението. Срокът в който следва да се препрати заявлението за информация е също 14 дни от регистрирането му.

В уведомлението за препращане задължително трябва да се посочат наименованието и адреса на съответния орган или юридическо лице на когото е препратено заявлението за информация.

Уведомление за липса на търсената информация

Изпраща се когато, исканата от търсещия информация не е налична към този момент у задължения по закона субект.

Решение за отказ на достъп до информация

Решението за отказ на достъп до информация трябва да съдържа :

- фактическо основание
- правно основание
- диспозитив
- пред кого и в какъв срок се обжалва решението

Фактическото основание съдържа описание на следните обстоятелства: кой, кога, каква информация е поискал; какви действия е извършил органът по преписката и до какви заключения относно фактическата обстановка е достигнал.

Правното основание се съдържа в разпоредба от съответния нормативен акт, в която е посочено основанията за отказ.

Диспозитивът посочва извода, който следва от подвеждането на фактите под разпоредбата на съответния нормативен акт.

Непроизнасянето в срок е административно нарушение и съответният служител се наказва с глоба от 20 до 50 лв. съгласно чл.42 ал.1 от закона.

Всяко решение за отказ да се предостави информация може да се обжалва пред съд (чл.40 от ЗДОИ).