



*Изх № 16/ 21.06.2023 г.*

**ДО ПРЕДСЕДАТЕЛЯ НА  
КОМИСИЯТА ЗА ПРЯКО  
УЧАСТИЕ НА ГРАЖДАНИТЕ И  
ВЗАИМОДЕЙСТВИЕТО С  
ГРАЖДАНСКОТО ОБЩЕСТВО  
Г-ЖА АННА АЛЕКСАНДРОВА**

**СТАНОВИЩЕ**

относно

предложения на народни  
представители за изменения и  
допълнения в Закона за достъп до  
обществена информация, внесени  
преди второ гласуване с вх. № 49-354-  
04-34 на 14.06.2023 г.

Уважаеми госпожо Александрова,

Уважаеми народни представители,

Законопроектът за изменение и допълнение на Закона за достъп до обществена информация (ЗИД на ЗДОИ) със сигнатура № 49-302-01-10, внесен от Министерския съвет, бе приет на първо гласуване от Народното събрание. Той е внесен за обсъждане и приемане за пореден път в рамките на последните 3 години.

Основна цел на законопроекта е да бъде въведена най-после в националната правна система Директива (ЕС) 2019/1024 на Европейския парламент и на Съвета от 20 юни 2019 година относно отворените данни и повторното използване на информацията от обществения сектор.



Внесенят ЗИД на ЗДОИ е наложително да бъде приет, по възможност без допълнителни необосновани и неанализирани промени, направени в последния момент.

Будят обаче изключително голямо безпокойство внесените на 14 юни 2023 г. от девет народни представители предложения за изменение и допълнение на ЗДОИ. С тези текстове се предлагат за първи път изменения в разпоредби, които в първоначалния законопроект на ЗИД на ЗДОИ със сигнатура № 49-302-01-10 не са предлагани въобще.

## **I. Общи бележки**

1.1. Текстовете за изменение и допълнение на разпоредби в ЗДОИ, внесени от деветима народни представители на 14 юни 2023 г., са внесени в нарушение на чл. 88, ал. 1 от Конституцията, според който „законите се обсъждат и приемат с две гласувания“.

1.2. Освен процесуалното противоречие с Конституцията следва да се отбележи нарушението на чл.26-28 от Закона за нормативните актове, тъй като предложенията са внесени без анализ на съответствието с правото на Европейския съюз и без оценка на очакваните резултати от прилагането.

1.3. Налице е противоречие и с материалноправна разпоредба на Конституцията, а именно – с чл. 41, ал. 1, според който „всеки има право да търси, получава и разпространява информация“. Ограничения на това право са допустими единствено за защита на конкуриращи права и законни интереси, съгласно изброените в изречение второ от разпоредбата. Според



Решение № 7 от 4 юни 1996 г. по к.д. № 1 от 1996 г. на това право съответства задължението на държавните и другите публични институции да предоставят достъп до съхраняваната от тях обществена информация.

1.4. Три от общо четирите предлагани изменения и допълнения ограничават правото на достъп до обществена информация, без въведените ограничения да съответстват на чл. 41, ал. 1 от Конституцията, чл. 10 от Европейската конвенция за правата на човека и чл. 19 от Международния пакт за гражданските и политическите права.

1.5. Освен че липсва анализ, статистика и други обективни данни, които да обосновават необходимостта от подобни изменения, отделно от тяхната противоконституционност, липсата на такава необходимост се доказва от [годишните доклади](#) на Министерския съвет за състоянието на администрацията. В тях липсва каквото и да е посочване на проблемите, описани в мотивите на народните представители, вносители на предложенията.

1.6. Като водеща неправителствена организация в тази област, Програма достъп до информация (ПДИ) е запозната със сочения проблем. Той бе предмет на съвместно обсъждане по инициатива на Националното сдружение на общините в България (НСОРБ) през 2020 г. Още тогава ПДИ представи данни, че в действителност далеч не са толкова много случаите, в които съдилищата осъждат общините да плащат разноски по изгубени дела. Посочихме тогава и при следващи дискусии, че основен способ за решаване на проблема са обученията и добрата подготовка за служителите в администрацията, подобряване на капацитета на администрацията. За пълнота трябва да подчертаем, че в нито един подобен случай, в който общинска администрация се е консултирала с правния екип на ПДИ в



рамките на предоставяната безплатна правна помощ и съвети, не е било заведено дело от заявителя и съответно не е била осъдена общината да плаща разноски.

1.7. В допълнение към изложеното следва да се подчертае, че соченият в становището на НСОРБ проблем се оказва временен. В действителност имаше увеличение на броя заявления, подавани през годината, в периода на пандемията Ковид-19, което се обяснява с многопластови социални, психологически и други причини. В доклада за 2022 г. (стр. 60) бе отбелязан спад в броя на заявленията (12 924) спрямо 2021 г. (14 170). По данни от проучването на ПДИ, проведено в периода 1 април - 15 юни 2023 г. на 562 органи на изпълнителната власт и независими органи на власт (граждански одит на активната прозрачност – <https://data.aip-bg.org/surveys/CVYM86/>), изпълнението на задълженията по ЗДОИ се подобрява, като най-високи постижения се констатират при относително малки общини като Банско и Белослав, които са получили най-голям брой точки. Това означава, че твърдението на вносителите на предложенията за промени, че малките общини срещат най-големи трудности с изпълнението на задълженията по ЗДОИ, не съответства на обективните факти.

## **II. Конкретни бележки**

### **2.1. Относно предложението заявителите да посочват изрично своя единен граждански номер (ЕГН)**

2.1.1. Въвеждането на задължение заявителите да посочват свое ЕГН е в нарушение на чл. 41, ал. 1 от Конституцията, чл. 32, ал. 2 от Конституцията и Общия регламент за защита на данните. Това е така, тъй като съгласно РКС № 7 от 4 юни 1996 г. по к.д. № 1/1996 г. правото на достъп



до обществена информация е част от правото по чл. 41, ал. 1 от Конституцията. Според тази разпоредба „всеки има право да търси, получава и разпространява информация“, като на това право е насрещно задължението на държавните органи да предоставят достъп до такава. След като правото е на „всеки“, и както е посочено в чл. 4 от ЗДОИ, е признато за всички граждани, чужденци, лица без гражданство, юридически лица, то **не е необходимо** да бъде събирана допълнителна информация за заявителя.

2.1.2. Въвеждането на изискване за задължително посочване на ЕГН от заявителя е в нарушение и на международните стандарти и правото на Европейския съюз. Съгласно чл. 4, § 3 от Конвенция № 205 на Съвета на Европа за достъпа до официални документи, която е първият международен документ относно стандартите в областта на достъпа до обществена информация, *„Формалностите във връзка със заявленията не трябва да превишават необходимото за разглеждането на заявлението“* ([http://store.aip-bg.org/legislation/coe/conv\\_access\\_bg.pdf](http://store.aip-bg.org/legislation/coe/conv_access_bg.pdf)). Въвеждането на изискването за вписване на ЕГН в заявлението **нарушава този принцип**.

2.1.3. Въвеждането на такова изискване е сериозна крачка назад в сравнение с 2000 г., когато бе приет Законът за достъп до обществена информация. Както множеството съществуващи понастоящем закони – поне [138 в света](#), той не предвижда излишни условности в заявленията, в това число посочване на ЕГН.

2.1.4. Нещо повече, събирането на тази допълнителна информация за физическите лица – заявители, е **в нарушение на принципа за пропорционалност** при събирането на лични данни, заложен в чл. 32, ал. 2 от Конституцията, чл. 8, § 2 от Европейската конвенция за правата на човека и в Общия регламент за защита на данните.



2.1.5. Нуждата от идентификация с ЕГН съществува единствено в случаите, когато не става въпрос за равно право на достъп до обществена информация, а за личен правен интерес от получаване на дадена специфична информация, която не е обществена. Такъв е, например, случаят при достъпа до собствени лични данни или удостоверяване на правен интерес от получаване на административна услуга – напр., издаване на удостоверение за наследници, скица, данъчна оценка и др.

## **2.2. Относно въвеждането на „правен интерес“ от търсене на информацията**

2.2.1. В противоречие с Конституцията се предлага да бъде ограничено правото на достъп до обществена информация, като бъде въведено изискване за преценка на “правен интерес” и “членство в местната общност”. Съгласно чл. 41, ал. 1 от Конституцията всеки има право да търси информация. Следователно изискването за посочване и доказване на интерес е в **нарушение на Конституцията**. Единственото основание за ограничение на правото на достъп до информация е наличието на конкуриращо право или защитен интерес, съгласно изброените във второто изречение на чл. 41, ал. 1 от Конституцията. Въвеждането на връзка с местната общност не е свързано с конкуриращо право или защитен интерес, поради което е в **нарушение на Конституцията**.

2.2.2. Международните стандарти категорично не предвиждат, а напротив – забраняват да се въвежда интерес на заявителя. Такъв изрично е предвидено да не се въвежда, още с [Препоръка R\(81\)19](#) на Комитета на министрите на Съвета на Европа, приета на 25 ноември 1981 г. Същият стандарт е заложен в [Препоръка \(2002\) 2](#) на Комитета на министрите към



държавите-членки относно достъпа до официални документи, както и в Конвенцията за достъп до официални документи. Следва да се отбележи, че още в мотивите към ЗДОИ през 2000 г. се препраща изрично към Препоръка R(81)19, следователно е заявена ясно законодателната воля да не се изисква от заявителите да доказват интерес към информацията.

## **2.3. Относно изключването на първични счетоводни документи от обхвата на понятието „обществена информация“**

2.3.1. Противоречи на Конституцията и предложението първичните счетоводни документи да бъдат обявени за изключени от приложното поле на понятието „обществена информация“. На първо място, методологически понятията „информация“ и „документи“ не съвпадат и се различават. Документът е носител на информация, а „информация“ е съхраненото на носителя съдържание. Отделно от това, съгласно чл. 41, ал. 1 от Конституцията, ограничение в обхвата на достъпната информация е допустимо единствено с цел защитата на конкурентно право или защитен интерес. Следователно предложението за допълнително стесняване на обхвата на понятието „обществена информация“ е **в противоречие с Конституцията.**

2.3.2. В допълнение следва да се подчертае, че в много от случаите заявителите търсят информация относно разходи от публични средства – бюджета на общините, републиканския бюджет, бюджета на осигуряването и здравното осигуряване, средства от програми и фондове на Европейския съюз. Тази информация е обявена за обществена по силата на изрични разпоредби на ЗДОИ (с изменение и допълнение от 2008 г., мотивирано с намерението да се осигури прозрачност и противодействие на корупцията). Опитът да бъде извадена извън приложното поле на ЗДОИ тази информация



може да бъде квалифициран единствено като опит за въвеждане на непрозрачност, неотчетност, предпоставки за корупция и нередности в разходването на публични средства. Следователно предложението за изменение и допълнение е неприемливо.

## III. Конкретни предложения

3.1. Предвид изложеното, призоваваме народните представители да не приемат изменения и допълнения в чл. 25 от ЗДОИ.

3.2. Предвид изложеното, призоваваме да не се приема изменение и допълнение в Закона за счетоводството с преходна и заключителна разпоредба на ЗИД на ЗДОИ, чрез създаване на нов § 27.

С уважение:

1.

Александър Кашъмов, изпълнителен директор на  
ПДИ

2.

Ирина Недева, председател Асоциация на  
Европейските журналисти – България, член на УС

3.

Бойко Станкушев, изпълнителен директор на  
„Антикорупционен фонд“



4.

Надя Шабани, директор на „Български център за нестопанско право“

5.

Биляна Гяурова – Вегерцедер, изпълнителен директор на Български институт за правни инициативи

6.

Иван Брегов, правен експерт на Институт за пазарна икономика

7.

Татяна Жилова, председател на Съюз на съдиите в България

8.

Стоян Мадин, изпълнителен директор на Български адвокати за правата на човека Даниела Михайлова

9.

Даниела Михайлова, представляващ член на УС на Инициатива за равни възможности

10.

Георги Георгиев, сдружение „БОЕЦ“



11.

Вера Стаевска, председател на УС, Сдружение за изследователски практики

12.

Теодора Пеева, представляваща сдружение „Съюз на издателите в България“

13.

Калин Славов, изпълнителен директор на асоциация „Прозрачност без граници“

14.

адв. Адела Качаунова, Директор на Правна програма, Български хелзински комитет

15.

Спас Спасов, председател на СНЦ „Про веритас“

16.

Анна Ганева, изпълнителен директор на Център за Либерални стратегии

17.

Георги Милков, изпълнителен директор, Център за съзидателно правосъдие

18.

Ивайло Дернев, главен редактор, „Под тепето“



19.

Ива Лазарова, изпълнителен директор, Институт за развитие на публичната среда

20.

Любомира Колчева, Фондация "ЕкоОбщност"

21.

Меглена Антонова, директор на "Грийнпийс" – България

22.

Жоро Пенчев, председател на Управителния съвет на фондация "Общество.бг"

23.

Никола Тулечки, председател на сдружение „Данни за добро“

24.

Данита Заричинова и Ивайло Попов,  
членове на Управителния съвет на Екологично сдружение За Земята

25.

Ива Таралезкова, председател на Управителния съвет на сдружение „Деветашко плато“



26. Ралица Попова, изпълнителен директор на сдружение „Знание“

27. Радостина Якимова, директор на фондация „Общество и сигурност“