



Изх № 14/ 14.06.2023 г.

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

СТАНОВИЩЕ

на
ФОНДАЦИЯ “ПРОГРАМА ДОСТЪП
ДО ИНФОРМАЦИЯ“

ОТНОСНО

Законопроект за изменение и
допълнение на Закона за достъп до
обществена информация със сигнатура
49-302-01-10

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.

Програма достъп до информация (ПДИ) представи становища по всички внесени законопроекта за ЗИД на ЗДОИ, включително в последните три години. Становищата са основани на дългогодишния опит на организацията по наблюдение на законодателството и практиките, предоставяне на правна помощ и експертните ни познания в областта на международните стандарти.

Внесеният ЗИД на ЗДОИ е наложително да бъде приет, по възможност без допълнителни необосновани и неанализирани промени, направени в последния момент. Будят безпокойство обаче опити, преди второто обсъждане на законопроекта, да бъдат мотивирани народните представители да приемат нови изменения и допълнения, така че някои задължени по закона институции да бъдат освободени и облекчени от конституционните си задължения за сметка на правото на гражданите на информация. С внесеното становище от Националното сдружение на общините в България (НСОРБ) се предлага установеното чрез ЗДОИ през 2000 г. ниво на защита на конституционното право да бъде отслабено, в нарушение на международните стандарти и в ущърб на гражданите, юридическите лица и всички останали носители на правото на достъп до обществена информация.

I. Общи бележки

1.1. Като основен мотив за изготвяне на законодателните промени в мотивите към законопроекта е посочена необходимостта от въвеждането на 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. Измененията и допълненията в ЗДОИ, предложени с цел постигане на това съответствие, са останали общо взето непроменени в периода 2021-2023 г. и следва да бъдат оценени като необходими и адекватни.

1.2. Отделно в законопроекта са предложени изменения в уредбата на Платформата за достъп до обществена информация, както и някои други изменения. В действителност обаче е предложено изменение, което съществено намалява обема на подлежащата на публикуване в Платформата информация до степен на обезсмислянето ѝ (изменение и допълнение в чл. 15в, ал. 3, т. 1 от ЗДОИ). Това е така, тъй като до момента следваше да се публикуват заявленията, решенията по тях и предоставената по заявленията информация, а сега се предлага да бъдат публикувани само решенията по заявленията. Сами по себе си те обаче нито интересуват никого, нито публичността им ще послужи за намаляване на административната тежест върху институциите, тъй като основната цел – гражданите да научат интересуващата ги информация от Платформата, вместо да подават заявления – ще остане нереализирана. На 06 юни 2023 г. са внесени предложения между първо и второ гласуване на законопроекта от народния представител Божидар Божанов, които предлагат решение на този проблем и следва да бъдат подкрепени.

1.3. По отношение становището на НСОРБ, с което се призовава за радикални изменения в ЗДОИ, следва да се подчертае, че такива не се изискват от разпоредбите на Директивата за отворени данни, но освен това са в разрез със стандартите за защита на правото на достъп до обществена информация. Като причина за предложението се сочат случаи на злоупотреба с правото на достъп до обществена информация и



претендиране на разноски по съдебни дела срещу мълчаливи откази. Като мярка за адресиране на проблема се предлага въвеждането на изискване да бъде вписван в заявленията за достъп единният граждански номер на заявителите, правото на достъп до информация да се сведе до живущите в дадено населено място и първичните счетоводни документи да бъдат извадени от обема на обществената информация.

1.3.1. На първо място следва да се подчертае, че не става ясно дали и в каква степен соченият проблем е систематичен. Липсва каквато и да е фактологична обосновка, статистика, систематизация и обобщение на подобни случаи. В [годишните доклади](#) на Министерския съвет за състоянието на държавната администрация, които са основният източник на информация за състоянието на достъпа до информация, данни за подобни случаи и съответен анализ липсват.

1.3.2. Като водеща неправителствена организация в тази област, ПДИ е запозната със сочения проблем. Той бе предмет на съвместно обсъждане по инициатива на НСОРБ през 2020 г. Още тогава представихме 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. Това показва, че очертаните проблеми могат и следва да се решават по други



начини, а чрез ограничаване на правото на гражданите на достъп до обществена информация по законодателен път.

1.3.3. 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 координаторите на ПДИ от страната през 2023 г. се наблюдава категоричен спад на случаите, описани в становището на НСОРБ.

1.3.4. При всички положения предложението за въвеждане на изискване да бъде посочван от заявителя неговият единен граждански номер /ЕГН/ е в нарушение 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). Въвеждането на изискването за вписване на ЕГН в заявлението **нарушава този принцип.**

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.



1.3.5. Освен това, евентуалното въвеждане 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.

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.

1.3.6. 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.

1.3.6. Неудачно е искането 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 едно изискване 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**.

1.3.7. 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.

1.3.8. Не следва да се приема 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**.

1.3.9. 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. Опитът да бъде извадена извън приложното поле на ЗДОИ 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.

II. Конкретни бележки

2.1. Предвид изложеното призоваваме да се остави широкият обхват на подлежащата на публикуване информация съгласно чл. 15в, ал. 3, т. 1 от ЗДОИ.

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

2.3. Предвид изложеното, призоваваме да не се приема изменение и допълнение в Закона за счетоводството, съгласно предложението на НСОРБ.



2.4. По отношение на предложението на НСОРБ да бъде възстановен касационният контрол съгласно чл. 40 от ЗДОИ, следва да се прецени като заслужаващо внимание и широко обсъждане, за разлика от останалите. Друг е въпросът, че през 2017-2018 г., когато беше умишлено ограничен съдебният контрол по ЗДОИ, за съжаление, липсваше становище на НСОРБ,.

III. ПРЕДЛОЖЕНИЕ

Предлагаме да бъде приет законопроектът, като бъдат обсъдени и съответно отразени горните бележки при обсъждането му на второ обсъждане и гласуване и призоваваме да не се приемат проблематичните предложения.

С уважение:

Александър Кашъмов, изпълнителен директор на
ПДИ