БЪЛГАРСКА АКАДЕМИЯ НА НАУКИТЕ

ИНСТИТУТ ЗА ДЪРЖАВАТА И ПРАВОТО

Секция „Публичноправни науки“

ИВАЛИНА СВЕТЛИ МАРИНОВА

МАТЕРИАЛНОПРАВНИ И ПРОЦЕСУАЛНОПРАВНИ АСПЕКТИ НА ЗАКОНА ЗА ДОСТЪП ДО ОБЩЕСТВЕНА ИНФОРМАЦИЯ

А В Т О Р Е Ф Е Р А Т

на дисертационен труд

за присъждане на образователната и научна степен „доктор“

в научно направление: 3.6. Право.

Научна специалност: „Административно право и административен процес“

НАУЧЕН РЪКОВОДИТЕЛ:

Проф. д.ю.н. Дарина Зиновиева

София, 2026 г.

Дисертационният труд се състои от въведение, четири глави, заключение, библиография от 91 заглавия (60 на кирилица и 31 на латиница), 12 таблици и 8 фигури. Общият обем на изследването е 184 страници.

Дисертационният труд е обсъден и насочен за защита от заседание на секцията по публичноправни науки на Института за държавата и правото при БАН, проведено на 17 март 2026 г.

Защитата на дисертационния труд ще се състои на 21 май 2026 г. в Заседателната зала на Института за държавата и правото при БАН, ул. “Сердика” № 4.

Материалите по защитата са на разположение на интересуващите се в секцията по публичноправни науки на Института за държавата и правото при БАН, ул. “Сердика” № 4.

I. ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

1. Предмет на изследването

Трудът е посветен на материалните и процесуалните проблеми на Закона за достъп до обществена информация.

Дисертационното изследване е проведено в гр. София, България, а части от него са изготвени по време на специализирани обучения в Националния институт за обществена услуга на Франция (Париж) през м. ноември 2022 г. и в Испания (Мадрид) в рамките на проект „Жени, увреждания и включване - върхови научни постижения в България“ през м. юли 2022 г.

В края на двадесети и началото на 21. век ясно се наблюдават тенденции в световната икономика и политика, свързани с промените в социалните и политическите системи, модернизацията на държавите и навлизането на обществата в ерата на постмодернизма и екологичната криза. Глобализацията е модерен феномен, който засяга социално-политическото развитие на страните в различни аспекти. Правото, от своя страна, е средство за социално управление и развитие, свойствено за всяка една централизирана властническа система. Модерното индустриално развитие изисква решаването на редица социални, икономически и технологични проблеми, за което е необходимо и решителното участие на гражданското общество.

Правото на достъп до обществена информация е основна ценност в демократичното общество, както и предпоставка гражданите да могат обосновано да изразяват мнение и да го разпространяват, писмено или устно.

1.1. Проучването прави опит за очертаване на един цялостен облик на защитеното право на човека за достъп до обществена информация и попълване на някои от съществуващите пропуски в материята на отворените публични данни. В практически план разглеждания проблем е значим за усъвършенстване достъпа на гражданите до обществена информация, като решенията търсим в проучване и анализиране на гледните точки на заинтересованите страни.

Правото на достъп до информация, притежавана от публичните органи, е право на всеки индивид, което се поражда от самия характер на информацията - обществен. Логично, правото на достъп до информация от обществено значение бива гарантирано на конституционно ниво и чрез установяването на правила в специални закони.

Правото на достъп до информация като основно право се явява част от свободата на изразяване и разпространяване на мнение и информация и правото на гражданите да участват в управлението. Държавата съответно дължи на гражданите въздържане от действия, които биха

могли да препятстват това фундаментално човешко право. Защитата на правото на достъп до информация произтича като задължение от международните актове, по които Р България е страна.

Поради това, възниква и необходимостта достъпът до информация да се уреди със закон първо на национално, а след това и на международно ниво. Законът като такъв е относим към определен исторически момент, конкретна общност и територия. Съществуващите понастоящем закони за уреждане на правото на достъп до информация, видно от изследвания, публикувани на сайта за глобална оценка за правото на информация са над 130 в света.

Влияние върху действащата в Република България правна уредба, в контекста на достъпа до информация, са оказали редица важни международни актове, сред които Хартата на основните права на Европейския съюз (2012/C 326/02), Всеобщата декларация за правата на човека, Международен пакт за гражданските и политическите права, ДИРЕКТИВА 2012/29/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 25 октомври 2012 г. за установяване на минимални стандарти за правата, подкрепата и защитата на жертвите на престъпления и за замяна на Рамково решение 2001/220/ПВР на Съвета и ДИРЕКТИВА (ЕС) 2019/1024 на Европейския парламент и на Съвета от 20 юни 2019 г. относно отворените данни и повторното използване на информацията от обществения сектор.

Както отбелязва проф. Д. Зиновиева, от една страна стремежът на законодателя е и би следвало да бъде съответствието между действителността и нейните потребности, и от друга - регулирането на обществените отношения в адекватни правни норми[1].

1.2. Обществените отношения, свързани с правото на достъп до обществена информация, както и с повторното използване на информация от обществения сектор, са уредени в Закона за достъп до обществена информация (*Обн. ДВ. бр.55 от 7 Юли 2000 г., изм. ДВ. бр.1 от 4 Януари 2002 г., изм. ДВ. бр.45 от 30 Април 2002 г., изм. ДВ. бр.103 от 23 Декември 2005 г., изм. ДВ. бр.24 от 21 Март 2006 г., изм. ДВ. бр.30 от 11 Април 2006 г., изм. ДВ. бр.59 от 21 Юли 2006 г., изм. ДВ. бр.49 от 19 Юни 2007 г., изм. ДВ. бр.57 от 13 Юли 2007 г., изм. ДВ. бр.104 от 5 Декември 2008 г., изм. ДВ. бр.77 от 1 Октомври 2010 г., изм. ДВ. бр.39 от 20 Май 2011 г., изм. и доп. ДВ. бр .97 от 11 Декември 2015 г., изм. ДВ. бр.13 от 16 Февруари 2016 г., изм. и доп. ДВ. бр.50 от 1 Юли 2016 г., изм. ДВ. бр.85 от 24 Октомври 2017 г., изм. и доп. ДВ. бр.77 от 18 Септември 2018 г., изм. ДВ. бр.17 от 26 Февруари 2019 г., изм. ДВ. бр.15 от 22 Февруари 2022 г., изм. и доп. ДВ. бр.82 от 29 Септември 2023 г.*).

---

[1] Зиновиева, Д. Дискусионни тези в административното право и административния процес. София, Сиела, 2009, с. 30.

Задължените по закона субекти не предоставят всякаква информация, а само обществена такава по смисъла на чл. 2, ал. 1 от ЗДОИ. Обществена информация по смисъла на закона е всяка информация, свързана с обществения живот в Р България и даваща възможност на гражданите да си съставят собствено мнение относно дейността на задължените по закона субекти. Обществената информация, създавана и съхранявана от органите и техните администрации, бива официална и служебна. Официална обществена информация се съдържа в актовете на държавните органи и на органите на местното самоуправление, издавани при осъществяване на техните правомощия. Служебна е обществената информация, която се събира, създава и съхранява във връзка с официалната информация, както и по повод дейността на органите и на техните администрации. субекти и т. н., които създават или съхраняват обществена информация.

Всеки гражданин на Р България има право на достъп до обществена информация при условията и по реда, определени в ЗДОИ. У нас с това право се ползват също чужденците и лицата без гражданство, както и всички юридически лица.

ЗДОИ не се прилага за информацията, която се предоставя във връзка с административното обслужване на гражданите и юридическите лица и за информацията, която се съхранява в Националния архивен фонд на Р България. ЗДОИ не се прилага също за достъпа до лични данни и до обявена за класифицирана информация, представляваща държавна или служебна тайна.

Осъществяването на право на достъп до обществена информация не може да бъде насочено срещу правата, доброто име и интересите на лица, когато те не са в противоречие с интересите на обществото, както и срещу националната сигурност, обществения ред, здравето и морала.

Посредством разпоредбите на ЗДОИ е създадена правна гаранция за упражняване на конституционно признатото право на гражданите на достъп до информация по чл. 41 от Конституцията на Република България. Регламентирано е също така, че решенията на задължените за предоставяне на достъп до обществена информация субекти и за отказ за предоставяне на достъп до такава информация, подлежат на съдебно-административен контрол по реда на АПК /чл. 40, ал. 1 от ЗДОИ/.

1.3. Относно актуалността и приноса на изследването - достъпът до информация от обществено значение е изключително важен за съвременното демократично управление. Проблемът за достъпа до информация е актуален и значим, което определи рамките на изследването. Достъпът до информация играе ключова роля при правилното функциониране на държавното управление - чрез него се осигуряват необходимите нива на прозрачност и отчетност и се обезпечава информираното участие на гражданите и организациите в демократичните

процеси. Представеното проучване е мотивирано и от факта, че в литературата през последните двадесет години не са публикувани анализи на общия режим на достъпа до информация, а същевременно уредбата от 2000 г. насам претърпява промени, които се нуждаят от обсъждане. В работата са представени нови усъвършенствани теории, свързани с правото на достъп до информация от обществено значение, което е в безпрецедентно динамично развитие и поради навлизането на информационните технологии и електронното управление. В дисертационния труд е отделено специално внимание на темата за дигитализацията на процесите и възгледите и концепциите за справяне с новите предизвикателства, стоящи пред органите на централната и местната власт.

2. Систематичен подход на изложението

Изследването е построено върху уредбата на достъпа до обществена информация на национално и европейско ниво, както и приложимото в областта национално законодателство, в което също се уреждат определени права на достъп до информация - Административния процесуален кодекс, Закона за защита на потребителите, Закона за защита на личните данни, Закона за обществените поръчки и др. В изложението са обсъдени относимите и важни изследвания по проблема, както и практиката на националните юрисдикции и европейските правораздавателни органи и институции в полето на изследвания проблем.

С оглед на предмета на дисертацията, ***практиката*** на националните юрисдикции, Съда на Европейския съюз (СЕС) и Европейския съд по правата на човека е анализирана и оценена в светлината на демократизацията и насърчаването на достъпа до информация на гражданското общество. Емпирично е изследвана удовлетвореността на гражданите относно упражняването на правото им на достъп до обществена информация, както и относно актуалните правни средства за достъп. Интерпретацията на получените резултати от проведеното правно-социологическо изследване, насочено към социалните функции на достъпа до информация, разкрива различни аспекти от прилагането на ЗДОИ и неговата ефективност, както и перспективите за усъвършенстване.

3. Изследователски цели и задачи

Основната цел на изследването е да анализира състоянието и динамиката на достъпа до информация чрез извършване на задълбочен и всестранен преглед на относимите разпоредби на Конституцията на Р България и Закона за достъп до обществена информация.

Възникналите **изследователски въпроси** са:

1. Какви са конституционните основания, обхватът и границите на правото на достъп до обществена информация в Р България в светлината на международните и европейските стандарти? Конституционните гаранции насърчават ли свободата на информацията?

2. Кои са актуалните насоки в полето на електронното управление и в какво се състои ролята на информационните и комуникационни технологии като катализатор на процесите, свързани с достъпа до информация?

3. Прозрачността на публичната администрация свързана ли е с ефективността на управлението, респ. достъпът до информация подпомага ли вземането на решения, основани на доказателства и повишава ли доверието в публичните институции?

4. Какви са спецификите на ЗДОИ спрямо средствата за масова информация и каква е ролята в сравнителен аспект на средствата за масова информация и достъпа до обществена информация при изграждане на информирано обществено мнение?

5. Необходимо ли е съчетаване и балансиране на правото на достъп до информация със защитата на личните данни, търговската тайна и тайната на източниците?

6. В кои случаи е допустимо ограничаването на правото на достъп до обществена информация?

7. Кои са проблемите при достъпа до информация в областта на околната среда и здравния сектор като най-сензитивни за гражданите сфери на управление? Последователна ли е съдебната практика?

8. Има ли принос достъпа до информация за повишаване ефективността и ефикасността на административните органи и за предотвратяване на риска от корупционни практики?

9. Налице ли е удовлетвореност и осведоменост на гражданите на Република България относно осигурявания им достъп до обществена информация, както и относно актуалните правни средства за достъп?

Изследователските въпроси са широки по обхват, което позволява търсенето на нови и алтернативни обяснения, както в хода на проучването, така и в бъдещи изследвания.

Теоретичните задачи в изследването са:

- обосноваване на ползите и идентифициране на настоящите проблеми в полето на възникването, упражняването и развитие на правото на информация;
- изясняване на връзката на създадената у нас национална правна рамка на достъпа до информация от обществено значение с изискванията и стандартите на европейската такава;

- анализиране на относимата съдебна практика на национално ниво и съдебна практика на европейските съдилища на извадков принцип, позволяваща прецизиране и модернизиране на съдържанието на ЗДОИ;
- систематизиране на основните проблеми, които възникват при общия режим на достъп до обществена информация съобразно националната правна уредба;
- характеризиране обхвата и съдържанието на правото на достъп до информация, като акцентът се поставя на зададените от законодателя ограничения на достъпа и изключения от приложното поле на ЗДОИ;
- обосноваване ролята на правото на достъп до обществена информация като способ за борба с корупцията, средство за постигане на по-добро управление и засилване на държавния капацитет.

Практическите задачи в изследването са:

- проучване и анализиране мненията на експерти (юрисконсулти и експерти на служебно правоотношение, адвокати), на заинтересованите страни (бизнес, университетски преподаватели, неправителствени организации) и на обществото като цяло относно достъпа до информация, което чрез националните стандарти определя изискванията и фокуса на обществените цели, а бизнесът е арбитър за дългосрочната полза от вложените усилия и обществени средства;
- доказване необходимостта от разширяване и прецизиране на нормативната уредба в условията на информационното общество и очертаване на перспективите за следващи научни изследвания;
- представяне на аргументи и предложения за корекции на установените

от нас пропуски в тълкуването и прилагането на ЗДОИ;

- проучване на актуални въпроси на съдебната практика по ЗДОИ през последните години, очертаване на спорни моменти в дейността на правораздавателните органи и формулиране на предложения de lege ferenda за промяна на действащото законодателство;
- извършване на емпирично изследване, статистическа обработка на получените данни, интерпретиране на резултатите и полето на тяхното приложение.

4. Методологически подход

Дисертационната работа е базирана на съществуващи теоретични модели и концепции, като са използвани следните **общонаучни методи**:

- *теоретичен анализ и синтез* - за постигане на целите, свързани с анализ и оценъчни обобщения на литературни източници и документи; сравнителен анализ на различни авторски позиции; обобщенията на съществуващата практика;
- *индуктивен и дедуктивен метод* - индуктивните методи се прилагат за откриване на общи свойства и закони чрез изследването на единични факти или от по-частни закони и положения се стига до по-общи.
- *системен подход* - за обосноваване на природата, същността и структурата на терминологията, която е обект на анализ;
- *ретроспективен и сравнително - правен метод;*
- *правно прогнозиране и институционален метод;*
- *анкетиране* - правно - социологически метод с най-голям обхват на отразяване, поради възможността да се включват много лица и служители на различни институции, както и да се направи последващ количествен анализ. Тази специфика обуславя честото му възприемане като най-обективен метод, осигуряващ количествена оценка на мнения и поведения.
- *статистически методи* - за обработка и доказване достоверността на получените при емпиричното изследване резултати.

Целта и задачите на това дисертационно изследване съществено се различават от съществуващите вече доктринерни изследвания в цялостност по въпросите на прилагане на ЗДОИ. **Актуалността на законодателството и съдебната практика, ракурса на приложимост на закона, както и добавянето на методите на правна социология, обединени в едно, предпоставят нов и по-иновативен анализ върху темата, както по материалноправните, така и по процесуалноправните въпроси от прилагането на закона.**

5. Приносни моменти

Основните теоретико-приложни приноси на дисертационния труд „Материалноправни и процесуалноправни аспекти на Закона за достъп до обществена информация“ могат да се очертаят в следните направления:

- настоящото изследване представя актуален анализ на въпросите по прилагането на ЗДОИ и практиката на административните съдилища и СЕС през последните години, като разширява и допълва съществуващите вече доктринерни изследвания.

- проучването изяснява съвременното състояние и динамиката в развитието на достъпа до информация като разкрива взаимовръзките му с непрекъснато усъвършенстващите се информационни технологии и процеси в сферата на електронното управление в Р България.
- проблемите при достъпа до информация в областта на околната среда и здравния сектор се анализират в работата по един по-иновативен начин, както от материалноправен, така и от процесуалноправен аспект.
- формулира се и се обосновава тезата за базовата роля на достъпа до информация като фактор за повишаване на ефективността и ефикасността в работата на административните органи, както и за предотвратяване на риска от корупционни практики.
- експериментално се доказва степента на удовлетвореност на гражданите по отношение на упражняването на правото им на достъп до обществена информация, както и относно актуалните правни средства за достъп. Приложените емпирични методи на правна социология предпоставят един по-съвременен анализ върху темата, както по материалноправните, така и по процесуалноправните въпроси от прилагането на закона.

II. ОСНОВНО СЪДЪРЖАНИЕ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

Дисертацията съдържа въведение, четири глави, в които се съдържа изложението и заключение.

Въведението съдържа кратко изложение на практическата важност на достъпа до обществена информация като основна ценност в демократичното общество. Посочено е, че достъпът до информация се явява основа за уреждане на редица свързани с него отношения като създаване и използване на класифицирана информация, защита на личните данни на гражданите и др. Обоснована е нуждата от очертаване на един актуален цялостен облик на защитеното право на достъп до обществена информация и попълване на някои от съществуващите пропуски в материята на отворените публични данни.

ГЛАВА 1. СЪЩНОСТ И РАЗВИТИЕ НА ПРАВОТО НА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ

В **Първа глава** се разглежда същността и развитието на правото на достъп до информация.

1. В **т. 1.1.** на Глава 1 е разгледан въпросът за кодификацията на правото на достъп до информация в исторически аспект.

Признаването на правото на достъп до информация в международния правов ред „има за начало“ деветдесетте години на 20. век. В този период редица международни актове признават правото на достъп на дадени субекти при определени условия до категории информация, съхранявана от органите на публичната власт. Считаме, че именно чрез гарантирания достъп до обществена информация се създават реални условия за равнопоставен обществен дебат, контрол върху властта и защита на демократичните принципи.

Факт е, че регламентацията на правото на достъп до информация на международно ниво е сравнително нова тенденция.

Правото на достъп до информация е утвърдено като основно човешко право, неразделна част от свободата на изразяване и демократичния конституционализъм. **Международните актове** (Всеобщата декларация за правата на човека, МПГПП, ЕКЗПЧОС, Хартата на основните права на ЕС) **изграждат минималните стандарти**, които националните законодателства са длъжни да гарантират, като същевременно оставят пространство за развитие чрез съдебната практика.

2. В **т.1.2.** на Глава 1 е разгледана конституционната уредба на правото на достъп до информация.

Като правен и политически акт, конституциите са в пресечната точка на правната и политическата система.

Съгласно тълкувателно Решение на Конституционния съд № 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. Разпоредбата гласи, чè „всеки има право да търси, получава и разпространява информация“, като на това право е насрещно задължението на държавните органи да предоставят достъп до такава. Всъщност, при вземането на решение за предоставяне на достъп или постановяване на отказ, е особено важно да се държи сметка за баланса между конкуриращите се интереси на искащия информация и държавата. Следователно правото на мнение и на търсене и разпространяване на информация са защитени от чл. 40, ал. 1, чл. 39, ал. 1 и чл. 41, ал. 1 от Конституцията на Р България и в самата си основа тази защита се стреми да обхване максимално широк кръг субекти. Съгласно чл. 41, ал. 1, изр. първо от Конституцията на България, всеки има право да търси, получава и разпространява информация. Чл. 41, ал. 2 от Конституцията гласи:

„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“.

Правото на достъп до информация може да бъде ограничено единствено при наличието на конкуриращо право или защитен интерес. Конституционно признатото в чл. 41, ал. 1 и ал. 2 от Конституцията на Р България право да се търси и получава информация обхваща и корелативното задължение на държавните органи, публичноправните субекти и публичноправните институции да осигурят достъп до обществено значима информация, с изключение на нормативно уредените ограничения на правото. Целта на ограниченията в ЗДОИ е да се постави границата между правото и ограничението, като се прецени дали интересът от разкриването на информацията е с по-голяма важност пред интереса от нейното неразкриване. Ограниченията в ЗДОИ са съобразно конституционните основи и са в правомощията на законодателната власт.

Съгласно чл. 4, ал. 1 от ЗДОИ, всеки гражданин на Р България има право на достъп до обществена информация при условията и по реда, определени в ЗДОИ. С правото по цитираната алинея първа на чл. 4 се ползват и чужденците и лицата без гражданство в страната, както и всички юридически лица.

Няма спор в правната теория и съдебната практика, че целта на ЗДОИ е специфична и тя е функция от конституционно признатото право на информация на гражданите във всички случаи, освен когато предоставянето й не е забранено и не засяга чужди права и законни интереси (Решение № № 701 от 21.01.2025 г. на Административен съд (АдмС) - Пловдив по адм. дело № 1279/2024 г.).

Конституцията на Република България изрично гарантира правото да се търси, получава и разпространява информация, като го свързва с принципите на демокрацията, плурализма и равенството. Конституционният съд последователно утвърждава правото на достъп до обществена информация като елемент от чл. 41, ал. 1 от Конституцията. **Правото на достъп до информация не е абсолютно**, но ограниченията му са допустими единствено при наличие на конкуриращи се конституционно защитени интереси и при спазване на принципите на пропорционалност и необходимост в едно демократично общество.

Законът за достъп до обществена информация представлява ключов инструмент за реализиране на посоченото конституционно право, като въвежда ясни правила относно обхвата на обществената информация, задължените субекти, допустимите ограничения и съдебния контрол върху отказите за предоставяне на достъп.

3. . В **т.1.3.** на Глава 1 е разгледано значението на достъпа до информация за укрепване на доброто демократично управление.

Конституционните и законови разпоредби за свободата на информацията не възприемат такъв достъп като цел сама по себе си, а по-скоро като средство за върховенство на закона. При правото на информация фокусът е върху функциите на гражданския надзор и участие, т.е. възможности, които са достъпни не само за гражданите, но и за всеки, който законно пребивава и/или поддържа общност на територията на национална държава или политическа общност (като „съвкупността от държави“ на ЕС).

Надзорната функция е допълнение към други национални механизми за контрол. По отношение на правото на достъп до документи, тя също може да служи, поне превантивно, за целите на борбата с незаконността и корупцията в държавните институции, и то доказано по-ефективно от механизмите за вътрешен контрол на националните правителствени агенции. Административните данни (данни за рутинни операции, информация за работната сила, предоставяне на услуги и т.н.) имат огромен потенциал за оценка на ефективността на програмите и интервенциите.

Надежден инструмент в тази насока са информационните и комуникационните технологии (ИКТ), чието внедряване и използване от публичните органи най-често се свързва с концепцията за електронно управление и електронно правителство. Правителствените организации навлизат в ново състояние чрез информационния преход, като изграждането на електронни правителства е приоритет както на национално, така и на европейско ниво.

Целите на изготвяните политики могат да бъдат свързани с идентифициране на податливи на корупция области, процедури или позиции, изложени на риск, както и с наблюдение на тенденциите във времето. Подходите „Big data” за улавяне на корупцията в публичния сектор са склонни да разчитат на такива административни данни.

Порталите за отворени данни са единични, централни, публични web-базирани информационни системи, които осигуряват публикуване и управление на информация за повторна употреба в отворен, машинночетим формат заедно със съответните метаданни. Публикуването на информация от обществения сектор в отворен машинночетим формат е задължение на организациите от обществения сектор, съгласно Директива (ЕС) 2019/1024 на Европейския парламент и на Съвета от 20 юни 2019 г. относно отворените данни и повторното използване на информация от обществения сектор (за изменение на Директива 2013/37/ЕС от 26 юни 2013 г.). Основната цел е да се осигури демократичност и прозрачност на органите на

изпълнителната държавна власт, други учреждения, държавни предприятия, както и да се преодолее фрагментираното и непоследователно използване на системите за събиране и обмен на данни.

Поставен е акцент върху предизвикателствата, които стоят пред гарантирането на основните права, вкл. и правото на достъп до информация, след приемането на Регламент (ЕС) 2024/1689 на Европейския парламент и на Съвета от 13 юни 2024 г. за установяване на хармонизирани правила относно изкуствения интелект и за изменение на регламенти (ЕО) № 300/2008, (ЕС) № 167/2013, (ЕС) № 168/2013, (ЕС) 2018/858, (ЕС) 2018/1139 и (ЕС) 2019/2144 и директиви 2014/90/ЕС, (ЕС) 2016/797 и (ЕС) 2020/1828 (Акт за изкуствения интелект). Регламентът въвежда цялостна регулация на новите технологии и езикови модели, има за цел да насърчи развитието на ориентиран към човека и надежден изкуствен интелект, като същевременно осигури високо ниво на защита на основните права на гражданите на ЕС.

Правото на достъп до информация като ключов елемент на правовата държава и демократичното управление има ясно изразено международно, конституционно и функционално измерение. Неговото гарантиране не представлява самоцел, а средство за осъществяване на ефективен обществен контрол, информирано гражданско участие и устойчиво противодействие на корупцията, като в условията на дигитализация и електронно управление значението му продължава да нараства.

Ясно е, че доброто управление не е крайна цел, а постоянен процес на препотвърждаване на демократичните проверки и баланси, на върховенството на закона и правата на човека. Правото на информация е от основно значение за доброто държавно управление и чрез неговото гарантиране държавата създава предпоставки гражданите да участват с информирани избори по всякакви въпроси, подлежащи на обществено обсъждане. Принципите на демокрация и правова държавата се явяват правна рамка на правото на достъп до информация. Антикорупционните политики, от друга страна, са гаранция за национална сигурност, стабилност и суверенна политика.

Достъпът до информация функционира като инструмент за граждански и институционален контрол, който допълва традиционните механизми на отчетност и допринася за превенцията на корупцията и злоупотребата с власт. **Прозрачността на публичната администрация е пряко свързана с ефективността на управлението**, като достъпът до информация подпомага вземането на решения, основани на доказателства, и повишава доверието в публичните институции.

Електронното управление и отворените данни разширяват практическото съдържание на правото на достъп до информация, превръщайки го от пасивно право на искане в активна политика на проактивно публикуване и повторно използване на данни. **Технологичните процеси и навлизането на изкуствения интелект създават нови предизвикателства**, които изискват преосмисляне на традиционните механизми за гарантиране на правото на информация, без да се накърняват другите основни права, вкл. защитата на личните данни.

ГЛАВА 2. МАТЕРИАЛНОПРАВНИ АСПЕКТИ НА ЗАКОНА ЗА ДОСТЪП ДО ОБЩЕСТВЕНА ИНФОРМАЦИЯ

Втора глава разглежда материалноправни аспекти на Закона за достъп до обществена информация. От материална гледна точка, Законът за достъп до обществена информация е резултат от един обстоен и продължителен процес на изследване, обсъждане и формулиране на нормативните текстове, по начин, който да отговаря на разгледаните по-горе относими международни актове и на многогодишните препоръки, отправени от органите и институциите на ЕС, които ни наблюдават и оценяват.

1. В **т.2.1.** на Глава 2 е разгледан достъпът до обществена информация за средствата за масова информация.

Направен е преглед на съдебна практика на Европейския съд, от която се налага изводът, че **достъпът до обществена информация за средствата за масова информация е ключов елемент от гарантирането на свободата на словото и правото на информираност**, като същевременно той служи като инструмент за прозрачност и обществен контрол върху дейността на медиите. Реалната демокрация и свободата на словото са невъзможни без информирано обществено мнение, без гарантираното право на достъп до информация и без наличието на независими (неподлежащи на политически контрол) национални електронни и печатни медии. Последните несъмнено налагат убеждения и въздействат върху общественото мнение, което доказва важността на въпросите за защитата на тяхната свобода, за способите им на финансиране и за опасността от пряк политически контрол.

Достъпът до обществена информация за средствата за масова информация е регламентиран в чл. 18 и чл. 19 от ЗДОИ, където законодателят дефинира понятието "обществена информация" за тези задължени субекти по ЗДОИ, които едновременно с това са и средства за масова информация. По този начин законодателят подчертава взаимовръзките между правото на информираност на гражданите и свободата на словото и печата, като условия за повишаване на

прозрачността и отчетността на публичната власт. Всяка информация, която не е от кръга на тази по член 18 , т. 1- 5 от Закона за достъп до обществена информация, не би могла да бъде получена от съответното средство за масово осведомяване.

В шестия годишен доклад на Европейската комисия относно върховенството на закона се акцентира върху решаващото значение на правото на достъп до информация от публичните органи за извършването на разследваща работа от журналистите. Правото на достъп до информация е и важен инструмент за прозрачност и отчетност за гражданското общество и гражданите като цяло. Естония, Люксембург, Белгия, Нидерландия, България, Дания и Гърция са предприели допълнителни мерки, като ефективността на законодателните промени на практика чест ще бъде проверявана.

Прозрачността в обществения живот е ключов принцип на Европейския съюз и всеки гражданин на ЕС или юридическо лице по принцип може да има достъп до документите на институциите. В определени случаи обаче този достъп може да бъде отказан, когато такъв отказ е обоснован.

Законът за достъп до обществена информация разширява обхвата си и спрямо средствата за масова информация, като въвежда специфични задължения за предоставяне на информация относно тяхното управление, финансиране, организация и редакционна политика, с оглед на значимото им влияние върху обществения живот. Освен това, държавният и съдебният контрол върху дейността на медиите следва да бъде ограничен, пропорционален и насочен към защита на обществения интерес, без да се допуска пряк или косвен политически натиск, който би застрашил независимостта на медиите.

Анализът на достъпа до обществена информация за медиите показва, че средствата за масова информация се явяват ключов фактор за информираното обществено мнение. **ЗДОИ действа спрямо средствата за масова информация**, като въвежда специфични задължения за предоставяне на информация относно тяхното управление, финансиране, организация и редакционна политика, с оглед на значимото им влияние върху обществения живот.

2. В **т.2.2.** на Глава 2 е анализирана взаимовръзката между правото на достъп до информация и правото на неприкосновеност на личния живот и обработката на лични данни. Акцент е поставен върху значението на правото на достъп на всяко лице до документите, които се отнасят до него, утвърдено и в чл. 41, т. 2, буква „б“ от Хартата на основните права на ЕС (2016/C 202/02), който гласи: „Всеки има право засягащите го въпроси да бъдат разглеждани от институциите, органите, службите и агенциите на Съюза безпристрастно, справедливо и в

разумен срок, като това право включва правото на достъп на всяко лице до документите, които се отнасят до него, като се зачитат легитимните интереси, свързани с поверителността и професионалната и служебна тайна. В практиката на международните органи от разпоредбите на конвенцията се извличат права на достъп до информация, необходими за упражняването на правата по чл. 8 (за зачитане на личния и семеен живот), чл. 6 (справедлив съдебен процес), чл. 2 за правото на живот. При всеки отделен случай, съдът изследва въпроса дали са били налице необходимите **формални гаранции за реализирането на правото на достъп до информация**, в зависимост от конкретните обстоятелства по повод упражняването на правото на личен и семеен живот. В практиката на ЕСПЧ се засягат въпроси по повод неразкриване на информация от различни по вид категории като самоличност на родители, здравословно състояние, произход на лица и др.

Извършеният анализ показва, че ограничението по чл. 2, ал. 5 на ЗДОИ защитава особено важна и чувствителна информация, която не притежава характера на информация, свързана с обществения живот в страната, а засяга единствено индивидуално определени физически лица по начин, който я квалифицира като „лични данни“ по смисъла на § 1, т. 2 от Допълнителните разпоредби на ЗДОИ. Поради това при изискване може да се получи единствено относимата към запитването информация, с изключение на личните данни, които не са относими към целта на разкриването им, т.е. те не са необходими за реализирането на правото на заявителя. Отправени са следните препоръки за постигане на добър резултат при прилагането на ЗДОИ в контекста на защитата на личните данни:

- длъжностните лица, които отговарят на постъпилите запитвания по реда на ЗДОИ, като ключови участници в процеса по неговото прилагане, да преминават задължителни ежегодни обучения по Регламент (ЕС) 2016/679 на ЕП и на Съвета от 24 април 2016 г. (GDPR);

- да се предоставя по възможност и становище от длъжностното лице по защита на личните данни (Data protection officer - DPO), с което да бъде съобразено решението за предоставяне на достъп до исканата обществена информация или за отказ за предоставянето на достъп до обществена информация[2].

Потвърдена е необходимостта от съчетаване и балансиране на правото на достъп до информация със защитата на личните данни, търговската тайна и тайната на източниците,

[2] Според изискванията на GDPR задължение на администратора и на обработващия лични данни е да гарантират участието на длъжностното лице по защита на данните по всички въпроси, свързани със защитата на личните данни.

включително чрез практиката на националните и европейските съдилища. **При взаимодействието между ЗДОИ, ЗЗЛД и GDPR се спазва принципът на пропорционалност и при предоставянето на информация задължително се заличават неотносимите лични данни.**

3. В **т.2.3.** на Глава 2 е разгледана защитата на търговската тайна при предоставяне на достъп до обществена информация.

Защитата на понятието „търговска тайна“ е предвидена със закон. Първата легална дефиниция на понятието е уредена в т. 7 на § 1 от ДР на отменения Закон за защита на конкуренцията (обн. ДВ, бр. 52 от 1998 г.). Понастоящем легална дефиниция на понятието „търговска тайна” е дадена в т. 9 на § 1 от ДР на действащия Закон за защита на конкуренцията (Обн. ДВ. бр. 102 от 2008 г.). Съгласно цитираната разпоредба „Производствена или търговска тайна" са факти, информация, решения и данни, свързани със стопанска дейност, чието запазване в тайна е в интерес на правоимащите, за което те са взели необходимите мерки“.

Т. 1 от Преамбюла на Директива 2016/943 относно защитата на неразкрити ноу-хау и търговска информация (търговски тайни) срещу тяхното незаконно придобиване, използване и разкриване, ОВ L 157, 15.6.2016 казва, че „Предприятията и научноизследователските институти с нестопанска цел инвестират в придобиване, разработване и прилагане на ноу-хау и информация, която е разменната единица в икономиката на знанието и предоставя конкурентно предимство“, а в т. 2 отново от Преамбюла – предприятията използват поверителността като инструмент за управление на конкурентноспособността в стопанската дейност и иновациите в научните изследвания, и във връзка с разнообразна информация, която се простира отвъд технологичните знания и обхваща търговски данни, като информация за клиенти и доставчици, бизнес планове и пазарни проучвания и стратегии.

Институтът на търговската тайна защитава интересите на лоялната конкуренция и конфиденциалността на търговските отношения, като осигурява сигурност в стопанския оборот, без да засяга пряко правото на достъп до информация. Против правото би било поведение, при което се разгласява определен вид информация и така се открива за засегнатия пътя на съдебната защита. Когато такава информация се разгласи от държавен служител в това му качество, възниква отговорността за съобщаване или обнародване на сведения, съставляващи служебна тайна.

От дадената легална дефиниция става ясно, че законодателят не разграничава понятията „производствена тайна“ и „търговска тайна“. Търговската тайна представлява „фирмена тайна“,

чието предоставяне или разпространяване се регулира от закона с оглед забраната за нелоялно поведение на конкурентите на един и същ пазар. В практиката е прието да се използва терминът „търговска тайна“ като по-широкообхватен.

Прави впечатление непоследователността при използването и пропускането на понятието „производствена тайна” в различните норми на ЗДОИ, което може да породи съмнение, че понятията се използват в различен смисъл. В същото време, в цитираната т. 5 на § 1 от ДР на ЗДОИ, когато се изброяват характеристиките на търговската тайна, е пропуснато изискването за предприемането необходимите мерки за запазването на определената информация в тайна. Въпросът е предмет на анализ в литературата, като е предложено следното възможно средство, чрез което да се направи опит за преодоляване на посочените технически и смислови несъответствия: предложение de lege ferenda за въвеждане на изрична легална дефиниция в самия ЗДОИ или на изрично препращане към съответните норми на ЗЗК[3].

Акцентира се върху ключовата роля на презумпцията за надделяващ обществен интерес като ограничение на отказите за достъп, включително при наличие на лични данни или търговска тайна. Важно е значението на търговската тайна, особено в контекста на обществени поръчки и разходването на публични средства. **Ограничаването на правото на достъп до обществена информация с цел опазване на служебна обществена информация и търговска тайна, както и при охраняване на интересите на третото лице, е допустимо в случаите, в които не е налице надделяващ обществен интерес.**

4. В **т.2.4.** на Глава 2 са разгледани въпросите, свързани с обществения достъп до информация за околната среда.

Обществото е призвано да играе решаваща роля в преодоляването на редица екологични и технологични предизвикателства в трансформиращите се общества.

Ето защо правният режим на информацията за околната среда е сред важните правни средства за провеждането на успешна екологична политика, а достъпът до такава информация е показател за демократизацията на обществените процеси в отделните държави членки на ЕС.

Анализирани са проблеми, касаещи тълкуването на член 4, параграф 1, първа алинея, буква д) от Директива 2003/4/ЕО16) на Европейския парламент и на Съвета от 28 януари 2003 г. относно обществения достъп до информация за околната среда и за отмяна на Директива 90/313/ЕИО на

---

[3] Асенов, Ал. Защита на търговската тайна при предоставяне на достъп до обществена информация. - В : Правната наука и бизнесът - заедно за устойчиво развитие на икономиката. Варна, Наука и икономика ИУ, 2016.

Съвета. Налага се изводът, че не всяка информация за околната среда, съхранявана от публичен орган, непременно се дефинира като „вътрешна“. Също така, важен фактор се явява контекстът на искането за достъп. Като „вътрешна“ би могла да се определи само информацията, която не напуска вътрешната сфера на публичен орган, по-специално такава информация, която към нито един момент не е била оповестена на трето лице или не е била предоставена на разположение на обществеността.

По дела, касаещи достъпа до информация относно състоянието на околната среда, европейските съдилища най-често разглеждат конкретния случай през призмата на позитивните задължения за предприемане на активни действия от страна на държавата за гарантиране правото на получаване на информация. Такива действия могат да включват, например, събиране и предоставяне на информация относно рисковете за околната среда и здравето на засегнатото население в определени райони при антропогенни опасни събития. Особено важно е да подчертаем, че без международно сътрудничество и мониторинг, справянето с екологичните проблеми би било невъзможно.

Застъпена е позицията, че информираните обществени дебати с участието на представители на академичната и изследователската общност, както и на неправителствените организации са още едно средство в борбата с климатичните промени и успешното справяне със замърсяването на околната среда, които въпроси са от обществено значение.

Пример за плодотворно информирано участие на обществото при обсъждане на възможните пътища за намаляване на антропогенния натиск върху околната среда и на опасността от увеличаване на средните температури на планетата с около 1,5 ºС до края на столетието, е дебатът относно транспонирането на Директива 2009/31/ЕО на Европейския парламент.

Проблемът за съхранението на въглероден диоксид в геоложки образувания е разгледан в три аспекта - правни, технологични и регионални. Законодателният акт, уреждащ използването на технологии за намаляване на въглеродния диоксид, е Директива 2009/31/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23.04.2009 г., транспонирана в българското законодателство чрез нормите на Закона за съхранение на въглероден диоксид в земните недра (обн. ДВ, бр. 14 от 17.02.2012 г., посл. изм. и доп. бр. 79 от 08.09.2020 г.).

Директивата относно съхранението на CO_2 в геоложки формации е приета като е взет предвид чл. 175, параграф 1 от Договора за създаване на Европейската общност и Рамковата конвенция на Обединените нации за изменение на климата. Към настоящия момент обществените отношения, свързани със съхранението на въглероден диоксид в геоложки формации у нас са

уредени със Закона за съхранение на въглероден диоксид в земните недра (ЗСВДЗН). Освен ЗСВДЗН, като основен закон в областта на ограничаване емисиите от промишлени източници, субсидиарно приложими се явяват: Закона за подземните богатства, Закона за енергията от възобновяеми източници, Закона за опазване на околната среда (ЗООС), Закона за отговорността за предотвратяване и отстраняване на екологични щети, както и подзаконовите нормативни актове по тяхното прилагане. Релевантните актове от Европейското законодателство са: Директива 2015/1513 на Европейския Парламент и на Съвета от 9 септември 2015 г. за изменение на Директива 98/70/ЕО относно качеството на бензиновите и дизеловите горива и за изменение на Директива 2009/28/ЕО за насърчаване използването на енергия от възобновяеми източници; Директива 2011/92/ЕС на Европейския Парламент и на Съвета от 13 декември 2011 г. относно оценката на въздействието на някои публични и частни проекти върху околната среда; Директива 2009/31/ЕО на Европейския Парламент и на Съвета от 23 април 2009 г. относно съхранението на CO_2 в геоложки формации и за изменение на Директива 85/337/ЕИО на Съвета, директиви 2000/60/ЕО, 2001/80/ЕО, 2004/35/ЕО, 2006/12/ЕО и 2008/1/ЕО, и Регламент (ЕО) № 1013/2006 на Европейския парламент и на Съвета.

Поради интердисциплинарния характер на екологията като наука, в екологичното законодателство се употребяват множество термини от инженерните и естествените науки, което поражда известни трудности[4]. В ЗСВДЗН са дадени легални дефиниции на редица термини и понятия от областта: „Геоложка формация“, „Комплекс за съхранение“, „Хидравличен блок“, „Проучване“, „Разрешение за проучване“, „Разрешение за съхранение“.

Обръщаме внимание, че прецизността на някои от понятията, според нас, е дискусионна (например „Значителен риск“, „Оператор“ и др.).

Приоритетните мерки, свързани със съхранението на въглероден диоксид в земните недра, които Законът регламентира, са: изолиране на емисиите на въглероден диоксид от атмосферата; безопасното му и постоянно съхраняване; осигуряване на стабилността и безопасността на съоръжението за съхраняване на газа; провеждане на мониторинг на съоръженията за инжектиране и комплексите за съхранение на въглероден диоксид (вкл. на струята CO_2). Целта на закона, изхождайки от нормативния текст, е пълното и постоянно задържане на въглеродния диоксид в местата за съхранение по такъв начин, че да бъдат предотвратени или отстранени отрицателните последици за околната среда и човешкото здраве. Законодателят е въвел

[4] Пенчев, Г. Екологично право. Специална част. София, Сиела, 2023.

императивна забрана в чл. 2, ал. 2 от ЗСВДЗН за съхранение на CO_2 в място за съхранение, чийто комплекс за съхранение е извън границите на зоните по ал. 1 от същия член; във воден стълб; извън геоложки формации; във водоносни хоризонти по смисъла на §1, т.6 от допълнителните разпоредби на Закона за водите, чиито води се ползват или могат да се ползват за водоснабдяване.

Въз основа на систематизиране на дейностите, свързани със съхранението на въглероден диоксид, заложени в текста на чл. 8 от Закона, в десертацията е изведена взаимовръзката регулаторни механизми -компетентни органи за тяхното прилагане.

Достъпът до информация за околната среда е самостоятелна и **особено значима сфера,** в която правото на информация е тясно свързано с правото на живот в здравословна среда, общественото участие и позитивните задължения на държавата. **Анализираните проблеми, свързани с гарантирането на достъп до информация в областта на околната среда, доказват необходимостта от цялостна координация и максимално сближаване на усилията на национално ниво и на ниво ЕС в областта на опазването на природата.** Трудностите при събирането на данни и осигуряване точност на мониторинга в международен мащаб биха могли да се преодолеят чрез **информационно-комуникационните технологии и събирането на по-точни и навременни данни** за вземане на информирани решения и предприемане на действия за защита на околната среда.

4. В **т.2.5.** на Глава 2 е разгледан общественият достъп до информация в сферата на здравеопазването при възникналата пандемия на заболяването коронавирусна болест 2019 (COVID-19).

Доказва се, че в условията на пандемия всяка информация, държана от публичен орган и засягаща обществото, трябва незабавно да се предоставя на хората, за да предприемат мерки за предотвратяване/ смекчаване на заплахата. Последиците от пандемията в здравен, икономически и социален аспект, повишават необходимостта от публичен достъп до релевантна информация. Последната се отнася, но не се ограничава до следното: броя на заболелите от вируса лица, както и броя на смъртните случаи на територията на цялата страна или по региони, предприетите от страна на правителството противоепидемични мерки, начините за контрол на разпространението на COVID-19 (например въвеждане на определен режим за напускане и влизане в страната, всякакви изисквания за поставяне на лицата под карантина, забрани за пътуване и затваряне на границите, въвеждане на т. нар. „вечерен час“), цялостното протичане на ваксинационния процес в страната и др. Увеличението в броя заявления, подавани в периода на пандемията COVID-19, несъмнено е породено от описаните по-горе фактори, но и от други психологически и социални

причини.

Целта, която си поставяме е въз основа на разгледаните примери от съдебната практика да очертаем спецификата и проблемите, свързани с достъпа до информация в условията на пандемия. Във всяко от обсъдените решения се съдържат становища с принципен характер по прилагането на ЗДОИ по въпроси, свързани с пандемията COVID-19 и поведението на различните субекти по време на същата.

Чрез анализа на постановени от административните съдилища съдебни актове по запитвания по реда на ЗДОИ относно пандемията, причинена от вируса COVID-19, се доказва, че в условията на пандемия **всяка информация, държана от публичен орган и засягаща обществото, трябва незабавно да се предоставя на хората, за да предприемат мерки за предотвратяване/ смекчаване на заплахата.** Дадено е предложение да се обмисли възможността **договорите за дарение**, сключвани между частни лица и лечебни заведения по см. на ЗЛЗ, **да се обособят и включат (под подходяща форма) към дейностите на задължения субект, регламентирани в ЗЛЗ**. Целта е повишаване нивото на прозрачност и засилване на доверието в субектите, осъществяващи дейностите по чл. 19, ал. 1 от ЗЛЗ, които са от изключителна важност за опазване здравето и живота на хората.

ГЛАВА 3. ПРОЦЕСУАЛНОПРАВНИ АСПЕКТИ НА ЗАКОНА ЗА ДОСТЪП ДО ОБЩЕСТВЕНА ИНФОРМАЦИЯ

Трета глава разглежда процесуалноправни аспекти на Закона за достъп до обществена информация.

1. В **т. 3.1.** на Глава трета е представен анализ на актуални въпроси на съдебната практика на административните съдилища по Закона за достъп до обществена информация по време на пандемията COVID-19.

Направеният преглед на съдебна практика разкрива поведението на различните субекти по време на кризата, която внася съществени изменения във всички сфери на обществения живот и неминуемо се отразява върху обмена на „здравна“ по вид информация между гражданското общество и институциите.

Представени са поредица от решения на национални административни съдилища по жалби на граждани и организации срещу решения за предоставяне на достъп или откази за предоставяне на достъп до обществена информация, на основание чл. 40, ал. 1-2 ЗДОИ. Акцентът е поставен

върху съдебни актове, в които са формулирани основни за развитието на практиката на съда правни изводи.

В контекста на пандемия, независимо от съществуващото право на гражданите да изискват предоставяне на информация, активното информиране на обществото става изключителен приоритет. Това ще подпомогне усилията на всеки член на обществото да си състави реална картина на ситуацията, тенденциите в управлението, предприетите мерки и последиците от тях, адекватността на действията на отговорните лица, или както е записано в чл. 2, ал. 1 от ЗДОИ, „да си състави собствено мнение относно дейността“ на публичните институции.

Предвид епидемиологичната обстановка у нас и в световен мащаб, **значимата за живота и здравето на хората информация би следвало редовно да се събира, систематизира и обобщава, т.е. да се „държи“ от държавния орган в готово за предоставяне състояние.** Това се отнася в най-голяма степен за болничните заведения, където трябва да се изгради модел за извършване на редовна статистика относно диагностицираните и лекуваните пациенти, починалите от COVID-19 пациенти, изплатените на болниците от НЗОК клинични пътеки за лечение, сключените договори за доставка на стоки и/или услуги по време на извънредното положение. С цел обезпечаване правото на достъп до обществена информация по време на пандемията, държавата би следвало да разработи и внедри повече по вид и обем информационни системи, в които да се управлява, систематизира и съхранява точна информация, свързана с пандемията.

С оглед обсъдената в т. 3.1. съдебна практика следва да подчертаем, че **приложното поле на ЗДОИ се характеризира с активно развитие, а дори и с досег до кризисни ситуации.**

Красноречив пример в подкрепа на това твърдение е възникналата от разпространението на вируса COVID-19 пандемия и нейното значимо въздействие в полето на достъпа до обществена информация. Последният служи на обществения интерес и се явява важен фактор за постигане на икономически растеж и повишаване на демократизацията. Институциите в държавата са длъжни да предоставят обективна и изчерпателна информация по сложните въпроси на правата на човека и да създават отворено пространство за обществен дебат. Това ще позволи да намерим общи отговори и начини за справяне с непредвидимите предизвикателства, пред които сме изправени.

2. В **т. 3.2.** на Глава 3 е представен анализ на конкретни екологични проблеми и предложения за предприемане на мерки за тяхното преодоляване.

Анализът показва, че ефективното упражняване на правните възможности на страните-членки за тълкуване на възникнали въпроси, свързани с достъпа до информация за околната

среда, от една страна, позволява да се предотвратят бъдещи социално-екологични конфликти или непосредствени заплахи, и от друга - засилва демократизацията на обществените процеси в тези страни. Гарантираният достъп до информация води до открито и прозрачно вземане на решения, което създава обществено доверие и повишава ефективността и ефикасността на политиките за опазване на околната среда. Проблемът за замърсяването на околната среда е въпрос, който засяга всички ни. Всеки член на обществото въздейства пряко върху околната среда, проблемите, които възникват и техните решения.

Подобни на разгледаните в Глава 3 преюдициални запитвания несъмнено са необходими, тъй като в нередки случаи е налице колизия на норми от вторичното право на Европейската общност, отнасящо се до обществения достъп до информация за околната среда. По този начин **се гарантира както правилното и унифицирано прилагане на европейското право при разрешаването на възникнали спорове, така и информираното участие на обществото на ранни етапи от обсъждането и вземането на екологични решения.**

Съюзът, от друга страна, следи за съгласуваността между различните си политики и действия в областта на околната среда, като отчита своите цели за повишаване ефективността и ефикасността на политиките в областта на опазването на околната среда.

Изводът, който се налага е, че много директиви на ЕС са трудни за прилагане или се прилагат ограничено, защото са базирани на ***върхови научни постижения*** и ***нови технологии,*** изискващи значителни инвестиции и заплащане на патенти. Възниква необходимост както от специалисти и капацитет в конкретната професионална сфера на дейност, така и от допълнителен кадрови потенциал на компетентните национални органи и не на последно място - широка и сериозна разяснителна кампания в обществото.

По-нататъшните ни усилия трябва да се насочат към усъвършенстване на глобалните платформи за събиране, споделяне и анализиране на екологични данни за по-добро управление на природните ресурси и предприеманите мерки, ***които да укрепват правната рамка за адаптацията към климатичните промени*** и изграждането на устойчив адаптивен капацитет.

3. В **т. 3.3.** на Глава 3 е разгледана ролята на достъпа до информация и отворените правителствени данни в борбата с корупционните явления.

В демократичното общество правото на достъп до обществена информация е не само основна ценност, но и начин за ограничаване на последствията от феномена корупция, който е актуален проблем на съвременното икономическо, политическо и социално развитие.

Корупцията отразява определени обществени отношения. Корупционните процеси се свързват с липсата на демокрация и могат да доведат до неравномерно разпределение на властта и ресурсите, липса на отчетност, слаби институции и лошо управление.

Като цяло корупцията на високо ниво се извършва от висшата политическа класа и включва големи парични суми или особено значителни облаги (наем, власт, влияние). Това води до значителни загуби за държавата и нейните граждани. “Grant”, чрез който се цели осигуряване на прозрачност и обмен на информация, корупцията обикновено предполага „изпиране“ на пари чрез сложни транснационални схеми.

Направеният от нас анализ позволи да очертаем основните фактори, които увеличават степента на корупция, а именно:

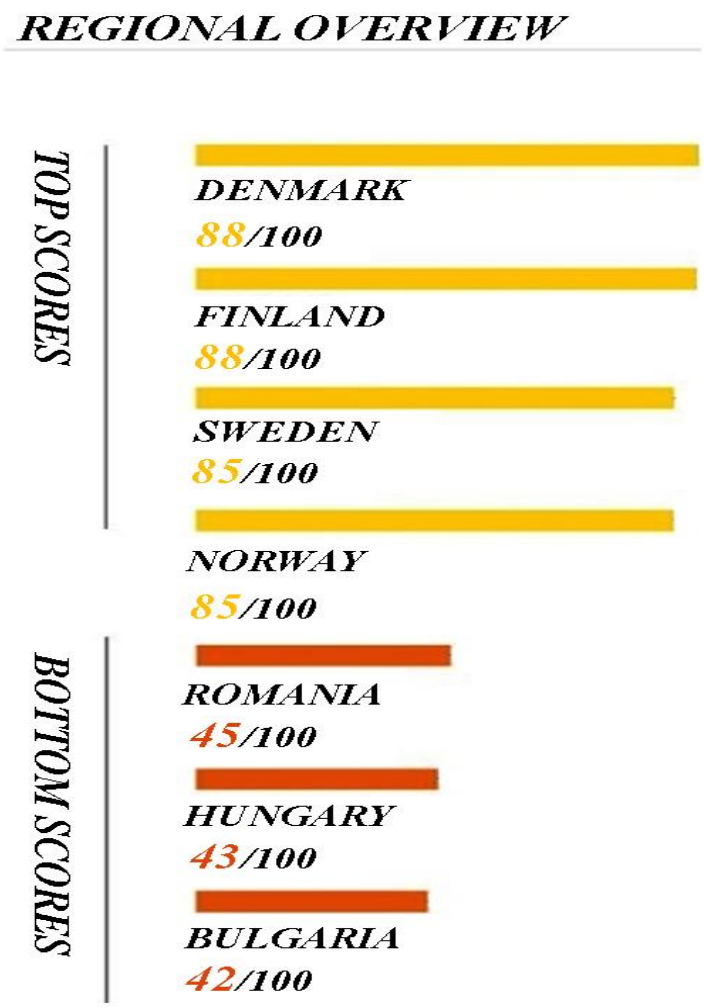
• минимизиране на социалните норми (социална приемливост на корупцията, формални практики на управление, прикрити интереси);

• слабо върховенството на закона - в такива държави подходите за прозрачност и отчетност могат да се провалят или да доведат до използване на антикорупцията като политическо оръжие срещу политически опоненти.

Transparency International е глобално движение, което работи в над 100 страни за преодоляване на корупцията чрез насърчаване на прозрачност, отчетност и почтеност. Най-широко използваната глобална класация за корупция в света е Индексът за възприятие на корупцията (CPI). Той измерва колко корумпиран е публичният сектор на всяка страна, според мнението на експерти от бизнеса. CPI се изчислява с помощта на 13 различни източници на данни от дванадесет различни институции, които улавят възприятията за корупция през последните две години. На фиг. 1 са представени възприеманите нива на корупция в публичния сектор в Европейския съюз[5].

Правото на достъп до обществена информация се явява ценност от първостепенно значение за демократичните общества, без която гражданите много трудно биха успели да получат реална представа за състоянието на действията/бездействията на субектите с ръководни функции в държавата. **Откриваме обществената значимост на достъпа до информация в приноса му за повишаване ефективността и ефикасността на административните органи и предотвратяване на риска от корупционни практики.**

[5] The perceived levels of public sector corruption in European Union.



Фиг. 1. Възприеманите нива на корупция в публичния сектор в ЕС[5]

Изведените характеристики на правото на достъп до обществена информация го обособяват и като гаранция за защита на други основни човешки права и интереси, защото този вид информация е насочена към обществото и е в негова полза.

Факт е, че законите за достъп до информация значително засилват ролята на гражданското общество в борбата с корупцията. Гражданското общество разполага с необходимия експертен потенциал и организационни канали, за да решава проблеми от обществено значение, в т.ч. и случаи на корупция. Наред с това има безспорен интерес да го направи. Случаите на корупция на местно ниво предизвикват незабавен контакт с гражданското общество. Става ясно, че способността на гражданското общество да посочва нередности в дейността на държавните служители и да ги отстранява, се увеличава. Преди всичко това се дължи на съществуващата териториална близост и местно познаване на дълбочината на проблемите.

Използването на политическата власт за лично облагодетелстване и безнаказаната корупция са сериозни проблеми на икономическото и социалното развитие в съвременните общества. Наличието на ***адекватни закони*** за финансово разкриване, достъп до информация и предотвратяване на конфликта на интереси са едни от най-важните механизми за предотвратяване на корупцията в една държава. Несъмнено обединяването на усилията и прилагането на адекватни механизми за противодействие от страна на гражданите в тази насока би допринесло за утвърждаване на правовата държава.

4. В **т. 3.4.** на Глава 3 са разгледани законодателните предизвикателства пред достъпа до данни.

Решение № 260 от 29.04.2025 г. за приемане на Законодателна програма на Министерския съвет за периода април-юни 2025 г. заслужава специално внимание. От него е видно, че се предвижда изготвянето на законопроект за *изменение* и *допълнение* на ЗДОИ, чрез който да бъдат регламентирани конкретните правомощия на Министерството на електронното управление (МЕУ) като национален компетентен орган по отношение на посредническите услуги при предоставянето на данни, регистрацията на организациите за алтруистично споделяне на данни и оказването на съдействие на организациите, които предоставят достъп до данни, попадащи в обхвата на Регламент (ЕС) 2022/868 на Европейския парламент и на Съвета[27)] относно европейската рамка за управление на данните и за изменение на Регламент (ЕС) 2018/1724 (**Акт за управление на данните**).

В предстоящия интензивен процес на нормативно развитие предстои да бъдат уредени правомощията на компетентните по Акта за управление на данни органи и компетенциите на МЕУ, свързани с осъществяването на контрол по отношение на посредниците при предоставяне на данни и организациите за алтруистично споделяне на данни; видовете нарушения, санкциите и реда за тяхното налагане от министъра на електронното управление. Ще се регламентират в национален закон създаването и поддържането на регистри за посредниците и за организациите за алтруистично споделяне на данни. Основни принципи и критерии при определяне на дължимите при предоставяне на достъп до данните такси, също ще бъдат обект на законопроекта. Предвидената законова регламентация е в изпълнение на задълженията, произтичащи от Акта за управление на данните, с което ще се създават условия за споделяне и повторно използване на данните на национално и съюзно ниво с цел по- нататъшното развитие на цифровия вътрешен пазар, както и на общество и икономика, които се основават на данни и са надеждни и сигурни.

По отношение на включването в ЗДОИ на новите правила относно повторното използване на защитените данни, които са в обхвата на Акта за управление, **предлагаме включване на нова глава в закона.**

У нас в хода на предварителните консултации по проекта на Закон за изменение и допълнение на ЗАНН, е отправено предложение да се създаде нова разпоредба със следното съдържание:

(1) „Министерство на правосъдието води електронен регистър на административно-наказателната дейност.

(2) Наказващите органи регистрират всички актове за установяване на административно нарушение, наказателни постановления и фишове, в т.ч. електронни фишове по този закон в регистъра по ал. 1, като регистърът предоставя уникален входящ номер.

(3) За всеки акт за установяване на административно нарушение, наказателно постановление и фиш, в т.ч. електронен фиш, в регистъра се вписват най-малко следните данни в структуриран вид: а) наказващ орган; б) данни на нарушителя; в) текст от нормативен акт, който е бил нарушен; г) текст от нормативен акт определящ размера на санкцият; д) размер на наложената санкция

(4) Регистърът се води по реда на Закона за електронното управление.

(5) Данните от регистъра се публикуват като отворени данни по смисъла на Закона за достъп до обществена информация при спазване на Общия регламент относно защитата на данните и Закона за защита на личните данни.

(6) Физическите и юридическите лица имат право на достъп до данните в регистъра, които се отнасят за тях.“

Според мотивите към предложението, към настоящия момент няма ясна визия за налаганите от държавата административни санкции, което е пречка пред провеждането на адекватна политика за административно-наказателна дейност. В становището по предложението се посочва, че предложението се приема по принцип и въпросът се предвижда да бъде решен при реализацията на Концепцията за централизиран регистър на административно-наказателните производства.

От гледна точка на достъпа до данни в регистъра считаме, че предложената ал. 5 за публикуване на данните от регистъра като отворени данни по смисъла на Закона за достъп до обществена информация не кореспондира с ал. 6, която гласи, че физическите и юридическите лица имат право на достъп до данните в регистъра, които се отнасят за тях. Едва след ясна

регламентация в нормативната уредба би могло да се пристъпи към реализиране на самия централизиран регистър, тъй като неговите функционалности следва да съответстват на предвидените от законодателя такива. В противен случай, в бюджета на съответната администрация би се заложил капиталов разход на висока стойност с риск в кратък период от време да се наложи нагдраждане и/или промяна във функционалностите на системата, при настъпили нормативни изменения и допълнения.

Като културни предизвикателства пред достъпа на информация можем да посочим ниското обществено доверие, слабата осведоменост и липсата на съвременни интелигентни платформи за обмен на данни. Част от публичните субекти споделят данни само ако е задължително, следователно се налага извод, че от приемането им до сега административнонаказателните разпоредби на ЗДОИ - общовалидни правила за поведение, които чрез властническия метод регулират поведението на държавните органи и организациите, участващи в процеса по предоставяне на достъп до обществена информация, не намират особено голямо практическо приложение. Необходимо е да се работи в посока развиване на практическия ефект от въведените с нормите санкции.

Справянето с всички тези предизвикателства пред достъпа до данни изисква цялостен и систематичен подход, който включва инвестиции в иновативни технологии, интелигентни решения и обучения на персонала, както и адаптиране към постоянно променящата се регулаторна и технологична среда.

ГЛАВА 4. ЕКСПЕРИМЕНТАЛНО ПРОУЧВАНЕ НА ВЪЗПРИЯТИЯТА НА ГРАЖДАНИТЕ ОТНОСНО ДОСТЪПА ДО ОБЩЕСТВЕНА ИНФОРМАЦИЯ

В този параграф на докторантската теза са представени резултати от емпирично изследване относно достъпа до информация. Проучването на общественото мнение за достъпа до информация е важно, то подпомага укрепването на институциите и усилията им за постигане на по-голяма прозрачност и отчетност при изпълнението на задълженията им по ЗДОИ.

Съгласно чл. 4 от ЗДОИ, всеки гражданин на Р България има право на достъп до обществена информация. По силата на алинея втора и трета на същата разпоредба, от това право се ползват чужденците и лицата без гражданство, както и всички юридически лица. Установено е, че правото на достъп до информация има две различни измерения (индивидуално и колективно измерение), използвани като основа за потвърждаване на универсалния му характер. Всеки трябва да може да получи достъп до държавна информация, дори без конкретен правен интерес от такова

разкриване, т.е. за да се получи достъп до информация, е достатъчно да се позовем на „гражданския надзор“.

На активно легитимираните субекти, посочени по-горе, ЗДОИ дава възможност да отправят както устни, така и писмени заявления за достъп до информация, включително и по електронен път. Разбирането на законодателя е, че устното запитване се отправя с цел незабавно да се получи търсената информация. Чрез него законът предоставя една облекчена форма на достъп, осигуряваща процесуална икономия и бързина.

Проучени са осведомеността и удовлетвореността на гражданите на Р България относно осигурявания им достъп до обществена информация по смисъла на ЗДОИ. Целта на изследването е да бъдат обосновани ползите и очертани проблемите, свързани с упражняването на правото на информация, както и да бъдат посочени евентуалните причини за неупражняването на това гарантирано от закона право.

Приложеният изследователски метод е **анкетиране**.

Анкетата е конструирана от нас и съдържа пет категории, включващи 12 твърдения (табл. 1). Последният въпрос е отворен, той предоставя възможност респондентите да коментират и отправят своите предложения относно подобряването на достъпа до обществена информация.

Таблица 1. Айтеми, включени в анкетата

№	*Айтеми*
А1	Запознат съм напълно с правото си на достъп до обществена информация.
А2	Подавам заявление за достъп до информация чрез Платформата за достъп до обществена информация, поддържана от Администрацията на Министерския съвет.
А3	Подавам писмено заявление за достъп до обществена информация до съответния орган.
А4	Отправям устно запитване до съответния орган.
А5	Получавам търсената обществена информация от официалния уебсайт на административните структури в системата на изпълнителната власт и на задължените субекти по ЗДОИ.
А6	Получавам търсената обществена информация чрез Портала за отворени данни, поддържан от Министерството на електронното управление.
А7	Запознат съм, че исканата информация се предоставя с решение на съответния орган.
А8	Запознат съм, че мога да обжалвам решението за отказ на достъп до информация в съда във всеки един случай.

A9	Достъпът до необходимата ми обществена информация е лесноосъществим.
A10	Отговорът на моите запитвания за достъп до обществена информация се получава бързо и в рамките на законоустановените срокове.
A11	Предоставената ми обществена информация е ясна, пълна и позволява да си съставя собствено мнение относно дейността на задължените по закона субекти.
A12	Удовлетворен съм от предоставените от законодателя възможности за достъп до обществена информация.

Твърденията са оценявани по петстепенна скала на Ликерт, както следва: ***1*** - *напълно не съм съгласен*; ***2*** - *по-скоро не съм съгласен*; ***3*** - *не мога да преценя*; ***4*** - *съгласен съм, но с известна резервираност*; ***5*** - *напълно съм съгласен*.

Обем и ***структура*** на ***извадката*** – извадката е представителна, направена чрез случаен подбор по преценка на изследователя и нейният обем е сто и петнадесет респонденти.

Направен е анализ на свободните отговори и препоръки на респондентите, свързани с потенциалните възможности за подобряване на достъпа до обществена информация. Систематичният преглед показва, че те могат да бъдат обобщени в ***четири основни групи***:

- първата група препоръки касаят бързината на административната процедура по предоставяне на достъп до обществената информация, която се определя от сроковете в ЗДОИ. Според респондентите е необходима ясна регламентация на препращането на заявленията за достъп до информация между институциите, с оглед преодоляване на забавянето, което се получава в тези случаи. Общото мнение насочва към необходимостта от ускоряване на процедурата по предоставяне на исканата информация. Като порочна практика се очертава и неспазването на преклузивния срок за предоставяне на отговори и мълчаливият отказ, които лесно биват опровергавани в съдебна фаза на производството, т.е. необходимо е да бъде установен правов ред, който да води до по-мащабни правни последици (санкции) за задължените субекти при неспазване на преклузивните законоустановени срокове;
- втората група предложения се отнасят до създаването на единна информационна система, функционираща в реално време или мобилно (смарт) приложение, с които да се премахне бюрокрацията и процесът изцяло да се дигитализира. Системата да позволява електронен достъп не само на отделните гражданин до необходимата им информация, свързана с Националния осигурителен институт, Национална агенция за приходите, Пътна полиция, Министерството на вътрешните работи, Министерството на образованието и науката, местната власт и др., но и самите посочени ведомства и техните служители да използват системата

в реално време за решаване на проблеми и искания на гражданите. Към създаването на единен онлайн портал с бързо търсене и лесен достъп до документи респондентите добавят и повече публични кампании за повишаване на информираността на гражданите относно правото им на достъп до обществена информация;

- следващата група съдържа коментари, отнасящи се до материалноправни разпоредби на ЗДОИ, като по отношение на чл. 8 на закона се посочва необходимостта от по-прецизен обхват на изключенията от приложното поле. Коментарите по процесуалните разпоредби на ЗДОИ се отнасят до въведеното от законодателя едноинстанционно производство по обжалване на актовете на задължените по закона субекти, като се препоръчва двуинстанционно производство по обжалване на индивидуалните административни актове, предполагащо по-задълбочен анализ на споровете;
- приведени са доводи, че все по-често срещана е практиката по подадени заявления по реда на ЗДОИ да се постановяват ***откази,*** което означава, че процедурата не бива да се подценява и при всеки отказ е необходим задълбочен анализ на фактите и обстоятелствата. В действителност, както посочва и един от респондентите, бланкетните отговори, съдържащи крайно недостатъчен обем от исканата информация, се установяват все по-трайно в работата на структурите. Респондентите акцентират, че следва да се прекрати порочната практика по предоставянето на бланкетни отговори, некореспондиращи със задължителните реквизити по ЗДОИ и АПК. Следва законодателството да е по-рестриктивно по отношение на задължените субекти по ЗДОИ, които не съумяват да мотивират отрицателните си становища и да ги поставят на солидна правна основа.

Направените от уважаемите анкетирани предложения, препоръки и критични коментари приемаме като изключително ценни и конструктивни за нашите последващи проучвания. Те показват, че обществото има очаквания за определени промени в правната рамка в областта на достъпа до информация.

Извършеният статистически анализ ни позволи да направим следните обобщения:

- полученото емпирично разпределение се стреми към ***нормалното***;
- приложената процедура за събиране на данни е достъпна, бърза и ясна (няма невалидни анкети), всички обекти за оценяване се представят едновременно на респондентите;
- конструираната анкета позволява периодично да се събира актуална информация и да се оценяват тенденциите и динамиката на процеса;

- създаденият инструмент и методика могат да послужат като основа за по-подробни и мащабни проучвания върху проблемите на достъпа до обществена информация в различни области на социалното управление, които проблеми днес са доказано актуални.

Предприемането на действия в очертаната от анкетата посока е в зависимост от единната политическа воля. Научният ни интерес е фокусиран върху проследяване на динамиката и състоянието на процеса на достъп до информация и темата за прозрачността в дейността на институциите.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Достъпът до информация от обществено значение е изключително важен за съвременното демократично развитие. Той играе ключова роля при правилното функциониране на държавното управление - чрез него се осигуряват необходимите нива на прозрачност и отчетност и се обезпечава информираното участие на гражданите и организациите в демократичните процеси. Представеното проучване е мотивирано и от факта, че в литературата през последните години няма актуални анализи на общия режим на достъпа до информация, а същевременно уредбата от 2000 г. насам претърпява промени, които се нуждаят от обсъждане. В работата са представени нови теории, свързани с правото на достъп до информация от обществено значение, което е динамично развиващо се и поради навлизането на информационните технологии и електронното управление. В работата е акцентирано върху темата за дигитализацията на процесите и възгледите и концепциите за справяне с новите предизвикателства, стоящи пред органите на централната и местната власт.

В процеса на дисертационното изследване държим сметка за съществуващи ***ограничения***. На първо място, ЗДОИ се прилага в единство, без да се дава приоритет на едната от двете страни - материалноправна или правна, поради което са разгледани норми както с материалноправен и процесуалноправен характер, така и със смесен характер, разкриващ белезите както на материалноправните, така и на процесуалноправните норми. Второ, съществуват ограничения, свързани с използваните от нас методи, например анкетиране, където има известен риск от „умора“ у респондентите, поради многобройните проучвания, както и от потенциални пристрастия. За нас е важно да насърчаваме участниците, като споделяме и обсъждаме с тях получените резултати, което би спомогнало за избягване на евентуални недоразумения в обратната връзка. Разбира се, ние смятаме, че експертите, като основни заинтересовани страни в процеса по прилагане на закона, могат да осигурят валидна обратна информация за реалната ситуация, което ни даде ценна възможност да разсъждаваме обективно и аналитично върху нашата концепция.

ПУБЛИКАЦИИ ПО ТЕМАТА НА ДИСЕРТАЦИЯТА

1. **Маринова, Ив.** Анализ на съдебната практика на административните съдилища по запитвания по реда на Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ) относно пандемията. Медицинско право и здравеопазване, 2022, №1, с. 43-66.
2. **Marinova, Iv.** Freedom of information laws and open government data as anti-corruption measures. International Science Journal of Jurisprudence & Philosophy, 2023, №2(2), p. 1-7. ISSN: 2720-684X.
3. **Маринова, Ив.** Проучване нивото на удовлетвореност на гражданите относно достъпа до обществена информация, Общество и право, 2025, № 9, с. 43-53.

УЧАСТИЕ В НАУЧНИ ФОРУМИ

1. Представяне на доклад на Националната конференция на докторантите на Българската академия на науките, 10-12 юни 2022 г., гр. Варна.

2. Участие в четвърти интердисциплинарен докторантски форум с международно участие, 16-19 май 2023 г., гр. Сандански.

3. Участие във форум по програма „Хоризонт 2020“ на Европейската комисия по подпрограма за разпространение на отлични постижения и подпомагане развитието на академичния потенциал на българските учени, гр. Мадрид, Испания, 2022 г.

4. Участие в Седмата международна научна конференция „Правна традиция и нови правни предизвикателства, 23-24 октомври 2025 г., Нови Сад, Сърбия.