



Изх № 08/ 18.08.2025 г.

**ДО МИНИСТЪРА НА
ЕЛЕКТРОННОТО УПРАВЛЕНИЕ
Г-Н ВАЛЕНТИН МУДОВ**

СТАНОВИЩЕ

относно

проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за достъп до обществена информация, публикуван на 18.07.2025 г. за обществено обсъждане на платформата Strategy.bg

Уважаеми господин Мудов,

На 18.07.2025 г. на Портала за обществени консултации, поддържан от Администрацията на Министерския съвет, е публикуван проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за достъп до обществена информация /ЗИД на ЗДОИ/.

Основна цел на проекта за закон, според заявеното в Strategy.bg и проекта на доклад до Министерския съвет, е да създаде условия за изпълнение на Регламент (ЕС) 2022/868 на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 2022 г. относно европейска рамка за управление на данните и за изменение на Регламент (ЕС) 2018/1724 (Акт за управление на данните) в контекста на българската правна и институционална среда.



Програма достъп до информация /ПДИ/ е неправителствена организация, подпомагаща упражняването на правото на достъп до обществена информация. В продължение на 28 години сме представили над 80 становища по законопроекти, издали сме 25 доклада за състоянието на достъпа до информация в България,, предоставили сме хиляди консултации по Закона за достъп до обществена информация /ЗДОИ/, и сме водили над 800 дела пред административните съдилища, Върховния административен съд /ВАС/ и Европейския съд по правата на човека /ЕСПЧ/.

Въвеждането на нормите на правото на Европейския съюз /ЕС/ във вътрешното право и в частност на Акта за управление на данните е безспорна ценност и задължение за държавата. Същевременно въвеждането на правото на ЕС трябва да се осъществи чрез необходимата законодателна техника, без да се ограничават основните права на гражданите, в случая – правото на достъп до обществена информация, което е в основата на упражняването на всички останали основни права и свободи, на прозрачността и отчетността на властта и на информирания избор на представители в демократичните институции.

I. Предварителни бележки

A. Кратка история на измененията на ЗДОИ

Приетият през 2000 г.¹ ЗДОИ бе съществено изменен и допълнен през 2007 г. с цел въвеждането на Директива 2003/98/ЕО относно повторното използване на информация от обществения сектор. Първоначалният текст на това изменение създаваше опасност от сериозно подкопаване на правото

¹ Правото на достъп до обществена информация се регламентира мащабно чрез последните десетилетия чрез приемане на национални закони за достъп до обществена информация в процеса на демократизация на света и задължаване на държавите за прозрачност и отчетност пред гражданите. От около 25 национални закони за достъп до информация в ден днешен броят им нарасна на 140 (вж. <https://www.rti-rating.org/country-data/>).



ПРОГРАМА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ

на гражданите на достъп до информация, но след водена от ПДИ кампания бе коригиран². В България бе предприет модел, при който регламентацията на повторното използване на информация от общественния сектор е дадена в един закон – ЗДОИ. В част от държавите-членки на ЕС това е подходът, в други държави – членки регламентацията е дадена в различни закони. През 2015 г. със ЗИД на ЗДОИ бяха разширени задълженията за публикуване на документи в интернет в изпълнение на новата Директива 2013/37/ЕС за повторно използване на информация от общественния сектор. Тогава чрез ЗДОИ бе създаден и порталът за отворени данни и нормативната основа за отваряне на данните от публичните институции в машинночетим формат. Тези задължения се доразвиха със ЗИД на ЗДОИ през 2023 г.³

През същата 2023 г. група народни представители използваха процеса на изменение в закона, за да се опитат по непрозрачен начин да подкопаят съществено правото на гражданите на достъп до обществена информация. Благодарения на усилията на ПДИ, множество неправителствени организации, публични фигури и мнозинството в парламента тези изменения бяха спрени,

Б. Рискове и задачи при изготвянето на ЗИД на ЗДОИ

В светлината на историята на развитието на законодателството за достъп до обществена информация, пред настоящата законодателна инициатива стоят следните въпроси:

1. Да се реши дали след допълненията на ЗДОИ през 2007, 2015 и 2023 г., насочени към регламентиране на повторното използване на информацията от общественния сектор и отворените данни да се продължи да се разширява обхватът на закона. Опасността е ясна – въвеждането на

² Вж. https://static.aip-bg.org/stanovishta/2007/03_08_zid_zdoi.pdf

³ В изпълнение 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 общественния сектор.



нови въпроси относно „споделяне“ и „обработване“ на данни за различни цели размива съществено основната цел на закона и правото на достъп до обществена информация. Създава се и хаос в терминалагията и понятията.

2. Да се запази ефективно и непокътнато правото на достъп до обществена информация, което през годините постоянно е под атака особено под паравана на необходими законодателни промени с цел въвеждане на правото на ЕС.

3. Да се надгради внимателно над вече постигнатото както в областта на достъпа до обществена информация, така и в активното публикуване на информация и достъпа до данни в отворен и машинночетим формат.

4. Да не се въведат ограничения спрямо правото на достъп до обществена информация на основата на разпоредби от Акта за управление на данните, които поначало не се отнасят до достъпа до обществена информация, който е извън правната рамка на ЕС.

В. Основни предизвикателства пред въвеждането на Акта за управление на данните чрез ЗИД на ЗДОИ

Във връзка с посочените нелеки въпроси буди безпокойство непрозрачното изготвяне на текстовете на проекта за ЗИД на ЗДОИ и обсъждането им посред лято. Систематичното място на новите предложения не изглежда добре премислено. Създава се опасност от ограничаване на основни права и най-вече – на правото на достъп до обществена информация, за сметка на увеличаване на обхвата на ограниченията му и непрозрачността на управлението. Дадени са определения на нови термини, които следва да бъдат стриктно ограничени до въпросите, свързани с „управлението на данните“, без да се разширяват към вече утвърдените и установени в закона, правната теория и практиката понятия и тяхното тълкуване.



II. Общи бележки

Г. Непрозрачна законодателна инициатива

1. От приемането на ЗДОИ преди 25 години до момента ПДИ постоянно е била включвана чрез свои представители в работните групи по изготвяне на проекти за изменение и допълнение на ЗДОИ в системата на изпълнителната власт. Не става ясно по каква причина в случая Министерството на електронното управление не е спазило тази добра практика. Невключването на ПДИ в процеса на изготвяне на проекта е странно и в светлината на безспорния ни международен и национален опит, познаването на съдебната практика по ЗДОИ, относно която единствени сме издали 6 книги, 25 анализа в годишните доклади за състоянието на достъпа до информация, множество наръчници, вкл. по задание от Министерския съвет, провели регулярни проучвания на активното публикуване по ЗДОИ и сме провели стотици обучения на хиляди държавни служители.

2. Провеждането на обществено обсъждане по ЗИД на ЗДОИ в периода между 18.07 и 18.08.2025 г. е свидетелство за липсващо желание у изпълнителната власт да осигури прозрачност на законодателния процес и участие на заинтересованите в процеса. Избора на отпускарски период се оформя вече като традиция на властта за непрозрачност и демонстративно пренебрежение на мнението на засегнатите относно предлаганите законодателни решения.

3. Така посочените дефицити в прозрачността на процедурата по обсъждане на ЗИД на ЗДОИ изглеждат още по-съществени в светлината на организираните и целенасочени атаки от страна на публични институции в последните години, насочени към подкопаване на ефективността на закона и свободното упражняване на правото на достъп до обществена



информация. През 2023 г. група народни представители от ГЕРБ, която политическа партия понастоящем е начело на управляващата коалиция, внесоха и се опитаха да прокарат в парламента вредни за обществения интерес промени в ЗДОИ. Друг пример е искането на и.ф. главния прокурор от декември 2024 г. за тълкувателно решение от ВАС, с което се цели ограничаването на обхвата на ЗДОИ.

4. Проектът за ЗИД на ЗДОИ е придружен от документ, озаглавен Доклад за цялостна предварителна оценка на въздействието на нормативни мерки за прилагане на Регламент (ЕС) 2022/868 на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 2022 г., относно европейска рамка за управление на данните и за изменение на Регламент (ЕС) 2018/1724. Документът е напълно анонимен, т.е. липсва каквато и да е информация кой или кои са неговите автори, което е недопустимо за анализ, от който се ползва публична институция.

5. В обобщение, предприетите действия за изготвяне на проект на ЗИД на ЗДОИ не свидетелстват за приятелско отношение към гражданите и желание да се чуе тяхната гледна точка и съображенията на заинтересованите по отношение на предлаганите текстове на ЗИД на ЗДОИ.

Д. Систематика на уредбата

В проекта за ЗИД на ЗДОИ се предлагат редица изменения, които обхващат не само глава четвърта от закона, отнасяща се до повторното използване на информация от обществения сектор, но и останалите сегменти на закона, които се отнасят до гарантираното с Конституцията право на достъп до обществена информация. Този подход изглежда необоснован, доколкото предметът на Акта за управление на данните има сходства по-скоро с използването на данни от обществения сектор, отколкото с правото на достъп до обществена информация. В този смисъл



изменения и допълнения в частта на ЗДОИ относно достъпа до обществена информация са необосновани, не се изискват и бъдат сериозни притеснения.

III. Конкретни бележки

Е. Неясно определяне на ограниченията на достъпа до информация

С промените се предлага в частта от ЗДОИ, която се отнася до достъпа до обществена информация, да се въведе текст, според който „повторното използване на данни се извършва при спазването на изискванията на чл. 6 – 9 от Общия регламент за защита на данните (ОРЗД).

Разпоредбата е неясна, тъй като липсва основание само някои разпоредби от ОРЗД да се прилагат, а други – не. В действителност по отношение на правото на достъп до обществена информация приложим е член 86 от ОРЗД, съгласно който:

„Лични данни в официални документи, държани от публичен орган или публична или частна структура за изпълнение на задача от обществен интерес могат да бъдат разкривани от този орган или структура в съответствие с правото на Съюза или правото на държавата членка, на което се подчинява публичният орган или структура, за да се съгласува публичният достъп до официални документи с правото на защита на личните данни в съответствие с настоящия регламент.“

Пропускът да се приложи чл.86 от ОРЗД, а вместо това въвеждане на задължение за спазване на точно определени други текстове от регламента е неясно и води до опасност от рестриктивно прилагане на правото на достъп до обществена информация при наличието до момента на добре установена съдебна практика и тълкуване на Конституционния съд⁴.

⁴ РКС № 8 от 2019 г. по к.д. № 4/2019 г.



Ж. Изменения в разпоредбите относно активно публикуване на информация

С предложения ЗИД на ЗДОИ се въвеждат някои нови задължения за публикуване на информация и се заличават други задължения⁵. Не става ясно какво налага ограничаването на задълженията за публикуване на определени категории информация. От прочита на предложенията отново възниква въпросът, защо материята относно „управлението на данните“, ако въобще трябва да е в ЗДОИ, а не в друг закон – например Закона за електронното управление, не е обособена в отделна нова глава на закона.

З. Относно разглеждането на заявленията за повторно използване на информация от обществения сектор

Интересно е, че за пореден път задължението за въвеждането на правото на ЕС се използва като параван, за да се въведе по-неблагоприятен за гражданите и юридическите лица правен режим. Така например без обосновка и без нищо общо с Акта за управление на данните срокът за разглеждане на заявление за повторно използване на информация от обществения сектор тихомълком се удължава от 14 дни на 2 месеца, с възможност за удължаване с още 30 дни⁶. За пореден път изпълнителната власт заобикаля прозрачността и процедурата по обществено обсъждане с цел да ограничи правата на гражданите и юридическите лица по таен и необоснован начин.

И. Хаосът относно определенията в закона

Най-големи проблеми има опасност да се създадат от дадените нови определения. Действително, съобразяването на Акта за управление на

⁵ Например за ежегодното преглеждане на информацията, подлежаща на публикуване и планиране на последващо публикуване – чл. 156, ал.3 от ЗДОИ: „Всяка организация от обществения сектор ежегодно планира поэтапното публикуване в интернет в отворен формат на информационните масиви и наборите от данни и ресурсите, които поддържа, достъпът до които е свободен.“

⁶ Чл. 41и, ал.2 от ЗДОИ, съгласно проекта на ЗИД ЗДОИ.



ПРОГРАМА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ

данните изисква някои нови определения. Същевременно товите определения са дадени по начин, който не изключва тяхното приложение не само спрямо процеса на „управление на данните“, но и спрямо правото на достъп до обществена информация, в нарушение на чл. 41 от Конституцията.

Така например, в проекта на ЗИД на ЗДОИ е дадено определение на понятието „достъп“⁷, без да бъде направена съществената уговорка, че става въпрос за „достъп“ по смисъла на процеса на „управлението на данни“, а не по смисъла на правото на всеки на достъп до обществена информация.

Друг пример е с определението на понятието „данни“⁸. Според проекта, това е „всяко цифрово представяне на актове, факти или информация, както и всяка съвкупност от такива актове, факти или информация, включително под формата на звукозапис, видеозапис или аудио-визуален запис“. Не става ясно каква е разликата с понятието „обществена информация“, която включва съдържанието на актовете на държавните органи /чл. 10 от ЗДОИ/, и понятието „материален носител“ на обществена информация, което също включва всеки текст, запис, звукозапис и т.н.

Също така, неясно остава защо трябва да бъде дефиниран за всички случаи, включително що се отнася до достъпа до обществена информация, терминът „нелични данни“⁹, който очевидно има приложение само за случаите на процедиране и споделяне на бази и набори данни като част от тематиката, свързана с тяхното управление.

За пълнота следва да се отбележи, че тези определения от Акта за управление на данните имат пряко приложение и не се нуждаят от отделно транспониране, което може да доведе само до неясноти, противоречия в тълкуването на вече установени в националното право положения и

⁷ Предложение за т. 33 в Допълнителната разпоредба на ЗДОИ.

⁸ Предложение за т. 30 в Допълнителната разпоредба на ЗДОИ.

⁹ Предложение за т. 31 в Допълнителната разпоредба на ЗДОИ.



разбирания относно правото на достъп до обществена информация като конституционно защитена ценност.

IV. ПРЕДЛОЖЕНИЕ

Въз основа на горните съображения предлагаме да бъде удължен срокът за обществено обсъждане с цел да бъдат коригирани текстовете, решени проблемите и задълбочено обмислени варианти вкл. като регламентиране на тази нова материя изцяло в Закона за електронното управление.

Предлагаме да бъдат отстранени и коригирани неяснотите и текстовете, които противоречат на Конституцията, Европейската конвенция за правата на човека и правото на ЕС.

С уважение:

Александър Кашъмов, изпълнителен директор на
ПДИ