Изх. № 17 / 11.11.2026 г.

ДО ПРЕДСЕДАТЕЛЯ НА КОМИСИЯТА ПО ИНОВАЦИИТЕ И ДИГИТАЛНАТА ТРАНСФОРМАЦИЯ
Г-Н ТОМИСЛАВ ДОНЧЕВ

СТАНОВИЩЕ

на
ФОНДАЦИЯ ПРОГРАМА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ

ОТНОСНО
Законопроект за изменение и допълнение на Закона за достъп до обществена информация, със сигнатура № 52-602-01-58, внесен от Министерския съвет на 26.10.2026 г.

Уважаеми господин Дончев,

С Ваше писмо изх. № КИДТ-52-653-18-19 сте отправил любезна покана към Програма Достъп до информация за представяне на становище по посочения законопроект.

На 26 октомври 2026 г. Министерският съвет внесе в Народното събрание законопроект за изменение и допълнение на Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ), одобрен с Решение № 798 от 20 октомври 2026 г. Според мотивите законопроектът има за цел да осигури прилагането на Регламент (ЕС) 2022/868 на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 2022 г. относно европейска рамка за управление на данните (Акт за управление на данните – АУД), като уреди условията и процедурата за повторно използване на защитените категории данни по чл. 3, параграф 1 от АУД, националната единна информационна точка и компетентните органи. В отговор на отправената до ПДИ покана от Комисията по иновациите и дигиталната трансформация представяме нашето становище по законопроекта.

Програма Достъп до Информация (ПДИ) от 30 години подпомага упражняването на правото на достъп до обществена информация. Представили сме около 100 становища по проекти на нормативни актове, издали сме 26 доклада за състоянието на достъпа до

информация в България, предоставили сме хиляди консултации по ЗДОИ и сме водили над 800 дела пред административните съдилища, Върховния административен съд и Европейския съд по правата на човека. На 18 август 2025 г. ПДИ представи становище по предходната редакция на настоящия законопроект, публикувана за обществено обсъждане на 18 юли 2025 г.[1]

Въвеждането на правото на Европейския съюз във вътрешното право, и в частност на АУД, е безспорно от голямо значение за гражданите и е задължение за държавата. То обаче трябва да се осъществи, без да се ограничава правото на достъп до обществена информация, което е в основата на упражняването на останалите основни права и свободи, на прозрачността и отчетността на властта и на информирания избор.

I. Обща оценка на законопроекта

Смятаме, че законопроектът за изменение и допълнение на ЗДОИ е необходим и обоснован. Отбелязваме и съществен напредък в редакциите, като са съобразени бележките на ПДИ, представени в становището ни от август 2025 г. Същевременно е необходимо да се обърне внимание на някои текстове, които може да бъдат подобрени.

II. Общи бележки

1. Отчетени бележки от общественото обсъждане през 2025 г.

В становището си от 18 август 2025 г. ПДИ изрази опасения, че въвеждането на АУД чрез ЗДОИ разширява обхвата на закона с въпроси относно споделянето и обработването на данни, размива основната му цел, създава неяснота в понятията и води до опасност от ограничаване на правото на достъп до обществена информация. Тогава посочихме конкретно неясното препращане към ОРЗД, заличаването на задължения за активно публикуване, удължаването на срока за разглеждане на исканията за повторно използване и новите определения.

Отчитаме, че внесеният законопроект е съществено преработен и в него са взети предвид голяма част от тези бележки:

[1] Становище на ПДИ, изх. № 08/18.08.2025 г., до министъра на електронното управление, достъпно на: https://static.aip-bg.org/stanovishta/2025/Stanovishte_PDI_proekt_ZID_ZDOI_18-08-2025.pdf

- Отпаднало е предвиденото в частта от закона, отнасяща се до достъпа до обществена информация, ограничено препращане единствено към чл. 6 – 9 от Общия регламент относно защитата на данните (ОРЗД), при което липсваше препращане към приложимия чл. 86 от ОРЗД;
- Отпаднали са общите определения на понятията „достъп“ и „данни“, които не бяха ограничени до управлението на данните и създаваха опасност от смесване с понятията „достъп до обществена информация“ и „обществена информация“, а определението на „нелични данни“ е дадено чрез препращане към АУД;
- общият срок за разглеждане на исканията за повторно използване не се удължава от 14 дни на два месеца – двумесечният срок по новия чл. 41л се отнася единствено до защитените данни по АУД, както изисква чл. 9, параграф 1 от АУД;
- задължението за ежегодно планиране на публикуването на информационните масиви и наборите от данни по чл. 15б, ал. 3 остава, а не отпада, както бе предвидено в проекта на закон през 2025 г.

Приветстваме и отправената до ПДИ покана от Комисията за участие в обсъждането – през 2025 г. ПДИ не беше включена в изготвянето на проекта. Два от посочените тогава проблеми обаче остават: промените продължават да засягат и частта от закона, отнасяща се до достъпа до обществена информация (т. 2 по-долу), а с тях отново се стесняват задължения за активно публикуване на информация, които нямат връзка с АУД (раздел II, т. 2 и т. 3).

2. Необходимост от ясно разграничаване между повторното използване на данни и правото на достъп до обществена информация

Въпреки подобренията законопроектът продължава да засяга не само глава четвърта от ЗДОИ, която урежда повторното използване на информация от обществения сектор, но и общите разпоредби на закона (§ 1 – чл. 2, ал. 5), разпоредбите за активното публикуване на информация (§ 3, § 4, § 8 и § 9) и определенията в § 1 от Допълнителните разпоредби, които се прилагат за целия закон. Правото на достъп до обществена информация е основно право по чл. 41 от Конституцията, докато повторното използване на защитени данни по АУД е самостоятелен режим, с различна цел, различни субекти и различни условия.

Самият АУД изрично посочва, че не засяга специалните разпоредби на правото на Съюза и на националното право относно достъпа до определени категории данни или повторното им използване, по-специално по отношение на предоставянето на достъп до официални документи и разкриването им (чл. 1, параграф 2, втора алинея, буква „а“ от АУД). Тази граница следва да бъде изрично отразена и в ЗДОИ, за да не бъдат новите понятия и ограничения, свързани с повторното използване на защитени данни (поверителност, защитена среда за обработване, такси, договорни условия), пренасяни по тълкувателен път в производствата по глава трета от закона.

III. Конкретни бележки

1. По отношение на изменението на чл. 2, ал. 5 (§ 1 от законопроекта)

Съгласно действащия чл. 2, ал. 5 ЗДОИ законът не се прилага за достъпа до лични данни. С § 1 към тази обща разпоредба се добавя изключение – „освен в случаите на предоставяне на достъп до повторно използване на данни, защитени на основанията по чл. 3 от Регламент (ЕС) № 2022/868“. Изразът „достъп до повторно използване“ смесва двата режима, които законът досега последователно разграничава. Освен това изключението се въвежда в общите разпоредби, които определят обхвата на целия закон, вместо в глава четвърта, където се урежда повторното използване. Следва да се има предвид и че АУД не създава правно основание за обработване на лични данни и се прилага, без да се засяга ОРЗД (чл. 1, параграф 3 от АУД). По-ясно би било това изключение да бъде предвидено в глава четвърта, за да е недвусмислено, че то се отнася единствено до повторното използване, а не до достъпа до обществена информация по глави първа – трета от закона.

Предложение: Разпоредбата да придобие редакция: „освен в случаите на повторно използване на някои категории защитени данни, попадащи в обхвата на чл. 3 от Регламент (ЕС) № 2022/868“.

2. По отношение на отмяната на чл. 15, ал. 1, т. 8 от ЗДОИ (§ 3, т. 1, буква „б“ от законопроекта)

Предлага се да отпадне задължението по чл. 15, ал. 1, т. 8 от ЗДОИ за публикуване на информацията за обществените поръчки, определена за публикуване съгласно Закона

за обществените поръчки. Предложението няма връзка с АУД, а мотивите се свеждат до това, че информацията вече се публикува в Централизираната автоматизирана информационна система „Електронни обществени поръчки“ (ЦАИС ЕОП). Не оспорваме, че дублирането на информация следва да се избягва. Смисълът на чл. 15, ал. 1 обаче е гражданинът да намери на едно място – в раздела „Достъп до информация“ на интернет страницата на съответната институция – основната информация за нейната дейност. Отмяната на т. 8 без заместваща разпоредба ще затрудни намирането на информацията за поръчките на конкретния възложител и е поредният случай, в който въвеждането на правото на ЕС се използва като повод за стесняване на задълженията за активно публикуване на информация.

Предложение: Разпоредбата на чл. 15, ал. 1, т. 8 от ЗДОИ да остане в действащата редакция, без изменение.

3. По отношение на отмяната на чл. 16, ал. 2 от ЗДОИ (§ 8 от законопроекта)

Съгласно действащия чл. 16, ал. 2 от ЗДОИ обобщената информация за прилагането на закона, включвана в доклада за състоянието на администрацията, се публикува ежегодно на интернет страницата на Министерския съвет и трябва да бъде достъпна за гражданите във всяка администрация. Със законопроекта е предложено да бъде отменена тази алинея, а в ал. 1 е налице единствено препращане към „реда и сроковете“ по чл. 62 от Закона за администрацията. Нито в мотивите, нито в оценката на въздействието е изложена причина за отмяната.

Ежегодната обобщена информация е основният официален източник на данни за прилагането на закона в цялата държавна администрация, включително за броя на заявленията за достъп до обществена информация, решенията и отказите. Препращането към общия ред за доклада за състоянието на администрацията не замества изричното задължение тази информация да бъде публична. Отмяната на изрична гаранция за прозрачност, без каквато и да е обосновка, е **в противоречие с целта на закона**.

Приветстваме допълнението в чл. 16а, ал. 1 (§ 9), с което в годишния доклад за повторното използване се включва и информация за повторното използване на защитените данни по АУД.

Предложение: Текстът на чл. 16, ал. 2 от ЗДОИ да запази редакцията, в която е определено задължение за ежегодно публикуване на обобщена информация за прилагането на закона.

4. По отношение на таксите и мерките за насърчаване на повторното използване (§ 15 – чл. 41ж, ал. 11 и 12 от законопроекта за изменение и допълнение на ЗДОИ)

Новата разпоредба на чл. 41ж, ал. 12 предвижда мерки за поощряване на повторното използване на защитените данни „за нетърговски цели, като научноизследователски цели, и от МСП и новосъздадени предприятия“. Чл. 6, параграф 4 от АУД е по-широк: той изрично позволява данните да се предоставят срещу намалена такса или безплатно и на организациите на гражданското общество и на образователните институции, а списъкът на категориите повторни ползватели, ползващи се от такива условия, се публикува заедно с критериите за изготвянето му.[2] Законопроектът пропуска тези две категории.

Журналистите и неправителствените организации, осъществяващи граждански контрол, изпълняват функцията на „обществен страж“, която Европейският съд по правата на човека приема за основание за засилена защита на правото им да получават информация от публичните органи.[3] Тази функция не е търговска и не следва да бъде затруднявана от таксите за повторно използване на данни.

5. Относно санкциите за неизпълнение на задължения за предоставяне на достъп до обществена информация

В законопроекта е предложено санкциите да бъдат формулирани в евро, вместо в лева. Това разбира се, съответства на въвеждането на еврото като парична единица в България. Същеверменно с оглед наличните данни за инфлация и с оглед обстоятелството, че размерите на тези глоби и имуществени сакнции не са се променяли в продължение на много години смятаме, че за подобряване ефективността на прилагането на закона би могло да се завишат размерите на глобите и имуществените санкции.

[2] Чл. 6, параграф 4 от Регламент (ЕС) 2022/868.
[3] Вж. напр. Magyar Helsinki Bizottság v. Hungary [GC], № 18030/11, 8 ноември 2016 г., §§ 156 – 168.

Предложение: Да бъдат актуализирани и съответно увеличени размерите на глобите и имуществената санкция.

6. Заключение

ПДИ подкрепя въвеждането чрез ЗИД на ЗДОИ на мерките по прилагането на АУД и отчита сериозния напредък и подобренията в текстовете на законопроекта в сравнение с проекта от 2025 г. Предлагаме изложените бележки да бъдат взети предвид при обсъждането на законопроекта, особено бележките по раздел II, т. 2 и т. 3, които засягат пряко прозрачността на институциите.

Изразяваме благодарност за отправената покана да представим становище и изразяваме готовност да участваме в обсъждането на законопроекта в Комисията по иновациите и дигиталната трансформация.

С уважение:

Изпълнителен директор на ПДИ: Александър Кашъмов

Филип Марковски, член на правния екип на ПДИ